

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

FABIANE PENEDO DE ANDRADE

**“QUEM NÃO REAGIU, ESTÁ VIVO”: O ATIVISMO DO O PODER EXECUTIVO
PAULISTA NAS POLÍTICAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL**

GUARULHOS

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

FABIANE PENEDO DE ANDRADE

**“QUEM NÃO REAGIU, ESTÁ VIVO”: O ATIVISMO DO O PODER EXECUTIVO
PAULISTA NAS POLÍTICAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Konder Comparato

GUARULHOS

2019

Andrade, Fabiane Penedo de

“Quem não reagiu, está vivo”: o ativismo do Poder Executivo paulista nas políticas para contenção da letalidade policial / Fabiane Penedo de Andrade. – Guarulhos: 2019. 135f;

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2019.

Orientador: Bruno Konder Comparato

FABIANE PENEDO DE ANDRADE

**“QUEM NÃO REAGIU, ESTÁ VIVO”: O ATIVISMO DO O PODER EXECUTIVO
PAULISTA NAS POLÍTICAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de São Paulo como
requisito parcial para a obtenção do título
de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Konder
Comparato

Aprovado em: 5 de abril de 2019

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto
(UFSCAR)

Prof. Dr. Emmanuel Silva Nunes Oliveira Jr.
(USP)

In memoriam
Fabiano Pinheiro
Danilo Andrade
Assassinados nas periferias de São Paulo

A meu pai Sebastião Felix de Andrade
Exemplo de trabalho e ligeireza
para sobreviver e criar os filhos na
selva de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Uma pesquisa acadêmica que trabalha sobre o tema da violência urbana, da letalidade policial, certamente retratará, em algum momento, as vítimas, um universo majoritariamente masculino. No entanto, quero iniciar meus agradecimentos homenageando às mulheres. Às milhares de mulheres mães destes garotos mortos, companheiras, avós, amigas, irmãs que os perderam precocemente. Um salve a todas vocês!

Aproveito para continuar os agradecimentos às mulheres que me inspiraram para esta pesquisa. Agradeço a Irene Penedo, minha mãe, trabalhadora rural desde a infância no seco Pernambuco, que voltou a estudar já muito depois de adulta e que me acompanhava na ida à escola quando eu completava o ensino médio e ela terminava o supletivo. Obrigada pelo exemplo de garra e por ser minha mais antiga amiga. Falando em amiga, agradeço a todas que me acompanham desde minha mais tenra idade, Gisele, Nega Bel, sempre presentes! Agradeço ainda àquelas cuja amizade começou nos estudos acadêmicos: Bergman, Lili, Priscila, Suzy, Lucia, Céu. E as mais recentes chegadas pra somar: Claudinha e Dayana. Estamos juntas, camaradas!

Agradeço ainda às mulheres que me inspiraram a esta pesquisa. Professora Aline Zambello, que mostrou que eu poderia estudar a letalidade policial pelo viés da política pública. Professora Natalia Navarro que, na especialização em Administração Pública, me guiou nos passos iniciais desta pesquisa. Agradeço ainda à professora doutora Jacqueline Sinhoretto, membra da minha banca, que conduziu e conduz diversas pesquisas na temática da segurança pública e direitos humanos.

Wesley, meu camarada, irmão, amigo, meu parça, obrigada pela paciência e por me incentivar a ir além em todas as esferas da minha vida, superando sempre minhas limitações.

Agradeço à Carolina Barbosa pela paciência e gentileza de ler e revisar esta dissertação.

Agradeço as minhas irmãs Ivaní e Ivone e ao meu irmão, Tiago. Pensando no nosso futuro, penso na esperança terna das minhas sobrinhas Thaís, Aline, Duda e aos chavosos Gustavo e Gabriel, meu afilhado. Ofereço meus agradecimentos ainda pelo incentivo da tia Adenice (quero que leia e teça seus comentários, sempre pertinentes e que nunca desista dos seus sonhos de superação, guerreira!).

Agradeço ao professor doutor Emmanuel Silva Nunes de Oliveira Jr pela leitura atenciosa do trabalho nas fases da qualificação e da defesa.

E por último, mas não menos importante, sou grata ao professor doutor Bruno Comparato que me orientou durante todo o processo da pesquisa nestes dois últimos anos. À Universidade Federal de São Paulo, um núcleo de inclusão de mulheres, negras e negros, homossexuais, transgêneros e nós todos periféricos, agradeço pela oportunidade de concluir mais uma etapa dos estudos. Agradeço ainda à CAPES pelo financiamento da pesquisa.

Paz a todos. Paz nas quebradas!

Paz!

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar a atuação do poder Executivo paulista nas políticas de segurança pública para contenção da letalidade policial entre os anos de 1996 e 2015. Como metodologia foram utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica a fim de embasar a fundamentação teórica relacionada tanto ao campo da segurança pública, como também das políticas públicas (problema público, formação de agenda, formulação da política, empreendedorismo moral, políticas incrementais e inação do estado). Foi feita ainda análise documental, na qual foram analisadas legislações, ordenamentos e regulações normativas produzidas, sobretudo, pela Secretaria Estadual de Segurança Pública de São Paulo, mas também documentos elaborados por órgãos do governo federal, relatórios e documentos produzidos por instituições não-governamentais da sociedade civil brasileira, organismos internacionais e instituições de *think tank*. As considerações a que se chega ao fim da pesquisa é que todo o ativismo do poder Executivo paulista foi insuficiente para conter as mortes cometidas por policiais, seja porque, por um lado, o discurso do governo era de aprovação e legitimação da letalidade policial, seja porque as políticas implantadas eram incrementais, reforçando apenas mecanismos investigatórios já presentes nos ordenamentos jurídicos brasileiros e ineficazes em seus objetivos.

Palavras-chave: letalidade policial; segurança pública; políticas públicas; estado de São Paulo.

ABSTRACT

This research had as objective to present the performance of the executive power of São Paulo in public security policies to contain police lethality between 1996 and 2015. As methodology, the bibliographic research techniques were used in order to base the theoretical foundation related to both the field (public problem, agenda formation, policy formulation, moral entrepreneurship, incremental policies and state inaction). A documentary analysis was also carried out, which analyzed the laws, regulations and normative regulations produced, above all, by the State Secretariat of Public Security of São Paulo, as well as documents prepared by federal government agencies, reports and documents produced by nongovernmental Brazilian civil society, international organizations and think tank institutions. The considerations that come to the end of the research is that all the activism of the executive government of São Paulo was insufficient to contain the deaths committed by police, either because, on the one hand, the government's discourse was of approval and legitimation of police lethality, because the policies implemented were incremental, reinforcing only investigative mechanisms already present in Brazilian legal systems and ineffective in their objectives.

Keywords: police lethality; public security; public policy; state of São Paulo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de mortos pela polícia antes e após tornar-se Polícia Militar do Estado de São Paulo.....	34
Tabela 2 – Morte decorrente de intervenção policial, estados brasileiros, 2010-2016	51
Tabela 3 – Civis mortos e policiais militares mortos em confrontos, São Paulo.....	57
Tabela 4 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, São Paulo	59
Tabela 5 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Rio de Janeiro	61
Tabela 6 – Homicídios dolosos e mortes em decorrência da atividade policial, São Paulo e Rio de Janeiro (2015 a 2017).....	62
Tabela 7 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Pará ...	63
Tabela 8 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Minas Gerais	64
Tabela 9 – Composição do governo estadual de São Paulo 1995 – 2015	100
Tabela 10 – Deputados estaduais de São Paulo da bancada governista (2003-2018)*	102
Tabela 11 – Presidentes da Assembleia Legislativa de São Paulo (1995-2016)	103
Tabela 12 – Secretários de Segurança Pública do estado de São Paulo (1995-2016).....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Civis mortos e feridos por policiais militares em confrontos, São Paulo.....	55
Gráfico 2 – Civis mortos e policiais militares mortos em confrontos, São Paulo.....	56
Gráfico 3 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, São Paulo	58
Gráfico 4 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Rio de Janeiro	62
Gráfico 5 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Pará.....	63
Gráfico 6 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Minas Gerais	65
Gráfico 8 – Proporção de mortos pela polícia de São Paulo em relação ao total de homicídios dolosos	65
Gráfico 9 – Proporção de mortos pela polícia do Rio de Janeiro em relação ao total de homicídios dolosos	65
Gráfico 10 – Proporção de mortos pela polícia do Pará em relação ao total de homicídios dolosos ..	66
Gráfico 11 – Proporção de mortos pela polícia de Minas Gerais em relação ao total de homicídios dolosos	66
Gráfico 12 – Porcentagem dos mortos pela polícia no município de São Paulo, segundo raça/cor (2014)	77
Gráfico 13 – Idade dos mortos pela polícia no município de São Paulo (2014).....	78
Gráfico 14 – Mortos por policiais no município de São Paulo – por distritos (2014)	79
Gráfico 15 – Mortos pela polícia militar em São Paulo entre os anos de 1998 e 2002	117
Gráfico 16 – Mortos por policiais militares entre 2001 e 2010	119
Gráfico 17 – Mortos pela polícia militar em São Paulo entre os anos de 2011 e 2015	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CONDEPE	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CPIADJ	Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Polícia Civil
PCC	Primeiro Comando da Capital
PM	Polícia Militar
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
PROAR	Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco
ROTA	Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 POLÍCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	19
1.1 Estado nação e instituições policiais	19
1.2 Instituições policiais e militarismo no Brasil: primórdios.....	22
1.3 Polícia militar no contexto pós-redemocratização	29
1.3.1 ROTA: contexto de sua criação e atuação.....	32
1.4 Discricionariedade da atuação policial.....	36
1.4.1 Incidência da letalidade policial na juventude negra.....	42
2 LETALIDADE POLICIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	47
2.1 Alta letalidade policial – caracterização do uso excessivo da força policial	47
2.2 Estatísticas produzidas na área de segurança pública no Brasil	49
2.3 Análise da letalidade da polícia militar paulista conforme os indicadores de uso excessivo da força policial	55
2.4 Tendência de recrudescimento da letalidade policial em outros estados brasileiros	60
3 PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE COMBATE À LETALIDADE POLICIAL.....	67
3.1 O problema público da letalidade policial.....	67
3.1.1 Recomendações à política de segurança pública para contenção da letalidade policial	70
3.2 Construção social e o desenho da política pública	75
3.2.1 Empreendedores morais da política de segurança pública	82
3.3 Políticas de incentivo e desestímulo à letalidade policial	86
3.4 Políticas para contenção da letalidade policial	89
3.4.1 Portaria Interministerial nº 4226 sobre uso da força por agentes da segurança pública	90
3.4.2 Resolução nº 008/2012 da Secretaria Especial de Direitos Humanos – fim dos termos “resistência seguida de morte” e “autos de resistência”	92
3.4.3 Resolução SSP/SP nº 526/2000 – Secretaria de Segurança Pública – Comissão Especial para a Redução da Letalidade e Grupos de Acompanhamento de Casos Letais	94
3.4.4 Resolução SSP/SP nº 005/2013 – Parâmetros de atendimento para ocorrências de lesões corporais graves, homicídios, dentre outros	95
3.4.5 Resolução SSP nº 040/2015 – Procedimentos para casos de morte decorrente de intervenção policial	96
4 AÇÃO EXCESSIVA DO PODER EXECUTIVO PAULISTA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A ANUÊNCIA CÚMPLICE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	99
4.1 Hegemonia do PSDB no estado de São Paulo	99
4.2 Relações entre os Poderes Executivo e Judiciário paulistas	104

5 ATIVISMO DO GOVERNO PAULISTA NAS INEFICAZES POLÍTICAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS.....	128

INTRODUÇÃO

O motivador para a execução desta pesquisa inicialmente foi o genocídio da juventude negra. A intenção era entender porquê existiam inúmeras mortes de jovens negros nas periferias de São Paulo pelas mãos de agentes do governo e o Estado não tomava atitude alguma em relação a este problema. Em princípio, as pesquisas indicavam dois caminhos: o passado escravocrata brasileiro, com sua violência ao povo negro e aos pobres, e um passado mais recente, no contexto da ditadura militar, com uma polícia truculenta no tratamento ao subversivo político que, com a reabertura democrática voltou sua atuação violenta aos mais baixos estratos da sociedade, os negros e pobres. Os caminhos eram distintos, porém complementares. As instituições policiais pautavam sua atuação na violência, inerente à sociedade brasileira desde sua consolidação, no entanto, houve, como continua ainda existindo, grupos contrários a este tipo de atuação, que buscam tornar o trabalho policial mais condizente com os princípios democráticos, respeitando o direito de todos os cidadãos brasileiros ao devido processo legal.

Desta perspectiva, a pesquisa buscava compreender o que era reivindicado e proposto por atores da sociedade civil organizada – grupos acadêmicos, instituições epistêmicas, organismos nacionais e internacionais de direitos humanos – a respeito das mortes perpetradas por policiais e como o Estado respondia a estas solicitações e proposições. Partindo-se do pressuposto de que não havia políticas públicas para contenção da letalidade policial, o trabalho se pautou em quatro hipóteses: i) Estado com mantenedor do *status quo* ao ignorar o problema público da letalidade policial, não elevando a questão como um problema e não colocando-o na agenda pública; ii) perpetuação da letalidade policial por falta de investigações do sistema judiciário; iii) perpetuação da letalidade policial devido à aprovação deste tipo de atuação por parte da sociedade; iv) letalidade policial como resquício do militarismo, não condizente com o período democrático.

No início da pesquisa, a primeira hipótese foi descartada parcialmente, uma vez que foram encontradas políticas para contenção da letalidade policial, demonstrando que o Estado considerou a letalidade policial como um problema público. A partir deste momento, a questão motivadora à pesquisa foi compreender os motivos pelos quais as políticas de segurança pública elaboradas pelo Executivo

paulista, que objetivam conter a letalidade policial, não obtiveram êxito em seus resultados.

As técnicas utilizadas na pesquisa foram a pesquisa bibliográfica para fundamentação teórica das questões relacionadas ao problema de pesquisa, pesquisa documental, sobretudo de documentos produzidos pela Secretaria de Segurança Pública, mas também documentos produzidos por órgãos do governo federal e relatórios e documentos produzidos por movimentos sociais e organismos internacionais.

A pesquisa está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo traz um panorama do surgimento da polícia juntamente com o nascimento do Estado Moderno, além de apresentar os elementos que foram formando as polícias no Brasil, especialmente a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Sobre a polícia militar paulista, foi dado destaque no texto à ROTA por dois motivos, primeiro por ser uma unidade especial de choque da PM com altos índices de letalidade e, depois, pelo destacamento figurar como exemplo aos demais batalhões policiais. Ainda neste capítulo, foi apresentada a emergência dos movimentos de juventude negra, no princípio do século XXI, trazendo à pauta o genocídio da juventude negra como problema público, perpetrado pelo Estado e merecedor de políticas públicas para sua contenção.

Os elementos que caracterizam o uso excessivo da força policial letal (alta letalidade policial) são apresentados no capítulo dois. Neste também é mostrada a produção estatística da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2015, sobre letalidade policial atestando o uso excessivo da força da polícia militar paulista, reforçando a necessidade de elaboração e efetividade de políticas públicas para contenção da letalidade policial. Ainda neste capítulo é feita a comparação com outros estados brasileiros a fim de indicar a tendência de elevação da letalidade policial nestas localidades.

O terceiro capítulo expõe o problema público da letalidade policial aventado por movimentos sociais, comunidades acadêmicas e epistêmicas e organismos nacionais e internacionais de direitos humanos. É apresentado ainda o conflito entre a colocação da letalidade policial como um problema público e a aprovação da letalidade policial por outros grupos sociais, que agem como empreendedores morais, influenciando a sociedade a acreditar que a letalidade é uma alternativa de combate à criminalidade,

uma vez que a justiça seria ineficaz. Este capítulo apresenta ainda o posicionamento do governo estadual paulista oscilando entre políticas de segurança pública mais duras e outras mais voltadas aos direitos humanos, no período entre 1996 e 2015. São apresentadas ainda as recomendações sugeridas pela sociedade civil para redução da letalidade policial e a síntese das propostas para a contenção desta questão que tramitam no Congresso Nacional e as diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Para finalizar o capítulo três são exibidas as resoluções emitidas pela Secretaria de Segurança Pública com o intuito de controlar a letalidade policial no estado de São Paulo.

O quarto capítulo discorre sobre a predominância do PSDB sob o comando do Poder Executivo paulista e também do Legislativo, e suas articulações com o Ministério Público estadual, sugerindo que, o órgão fiscalizador da atividade policial seria conivente com o uso excessivo das forças policiais paulistas e, por isso, acataria majoritariamente a versão dos autores da morte, sem o prosseguimento das investigações apuratórias.

O capítulo cinco mostra a atuação do poder Executivo paulista na elaboração das políticas para contenção policial e os resultados produzidos por essas políticas ao longo do tempo.

Nas Considerações finais é apresentado que a atuação ativa do Poder Executivo de São Paulo em relação às políticas para contenção da letalidade policial não logrou êxito, sugerindo que isso é decorrente do imbricamento de relações entre o Poder Executivo e o Ministério Público, que quando chefia as polícias, por meio da Secretaria de Segurança Pública, adere ao posicionamento policial, deixando de controlar a atuação policial; de políticas incrementais que pouco alteraram o quadro de alta letalidade; e do empreendedorismo moral efetuado, sobretudo pelo governo que, por um lado se respalda diante de determinados grupos sociais, dizendo que atuou em prol do combate à letalidade e, por outro, emana discursos de aprovação da letalidade policial como forma de combate à criminalidade, antes mesmo das conclusões investigativas. Desta forma, as políticas se mostram ineficazes para o controle da letalidade policial, porém eficaz para o genocídio da juventude negra.

1 POLÍCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

1.1 Estado nação e instituições policiais

Para compreender a instituição policial no mundo atual, é necessária uma reflexão sobre a constituição do Estado Moderno e a necessidade de uma segurança pública que seja capaz de manter os conflitos entre os cidadãos sob controle.

Antes do Estado Moderno, durante o feudalismo na Idade Média, os conflitos eram resolvidos com base na força física e tinha mais poder quem detivesse mais força para submeter os demais por meio da violência física. O Estado Moderno passou a deter exclusivamente o monopólio do uso da violência física, característica que, junto com os sistemas de justiça e penitenciário, passou a usar para dirimir os conflitos entre particulares. Cabe destacar que o uso da força física pelo Estado também estava legitimado pelo direito (Adorno, 2002).

Com o fortalecimento do Estado-nação e de um Estado de direito democrático com regras acordadas para o bem da maioria das pessoas, estabeleceu-se ao longo dos anos um princípio de que o Estado poderia dispor de um grupo de pessoas que pudessem utilizar legitimamente a força física para conter e reprimir aqueles que agissem em desacordo com as regras. O uso da força individual é condenado e substituído pela polícia que representa e trabalha para um coletivo. A missão deste grupo, que hoje se conhece como “polícia”, era, portanto, conter problemas de toda a ordem que aconteciam nas relações entre os indivíduos partícipes desta sociedade. Segundo a definição de Dominique Monjadert (2003): “[...] a polícia [é uma] instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de forças decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas.” (p. 27)

Já Bittner compreende como funções da polícia:

[...] tratar de todos os tipos de problemas humanos quando sua solução necessite ou possa necessitar do emprego da força – e na medida em que isso ocorra – no lugar e no momento em que tais problemas surgem. É isso que dá homogeneidade a atividades tão variadas quanto conduzir um prefeito ao aeroporto, prender um bandido, retirar um bêbado de um bar, conter uma multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar primeiros socorros e separar brigas de casal. (2003 apud MONJARDET, 2003, p. 21).

Dentre as inúmeras funções da polícia, algumas citadas acima, aquela que origina seu papel, o monopólio do uso legítimo da força, pode ser exercida concretamente e também por meio simbólico. Um exemplo do uso da força simbólica é a simples presença de policiais uniformizados portando equipamentos típicos da profissão que, por serem reconhecidos como “fazendo parte da polícia”, inibem conflitos e ações delituosas. Cabe destacar que a polícia age em conformidade com os valores comuns à sociedade e ao governo ao qual presta serviços. Em tese, em países democráticos, a polícia trabalha na proteção e manutenção dos direitos, enquanto em países totalitários, a polícia age na repressão política, contendo manifestações populares e impedindo as pessoas de se expressarem.

As instituições policiais agem em nome de uma sociedade, recebendo um mandato desta e do governo – comunidade política – para representá-los em conformidade com aquilo que desejam. Segundo Jacqueline Muniz e Domício Proença Jr.:

A especificidade do mandato policial é a produção autorizada de *enforcement* em prol da paz social ou da sustentação das regras do jogo social estabelecidos pela *polity*¹, sem cometer violações ou violências. Trata-se, portanto, de produzir alternativas de obediência que garantam um determinado *status quo* desejado numa *polity*, com o seu consentimento e sob o império de suas leis. De forma sucinta, é isso que define o mandato policial: **o exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força de forma legítima e legal** (MUNIZ, PROENÇA JR., 2007, p. 38 – grifo dos autores).

Embora a atuação policial prime por agir em conformidade com os anseios de quem delegou seu mandato, Monjadert (2003) acredita que, além do sistema normativo, e da atuação segundo os anseios da *polity*, a atuação policial se baseia também em determinada cultura, o que o pesquisador compreende como entendimento valorativo, variável conforme o lugar e o momento:

[...] não há organização formal sem organização informal e, portanto, sem opacidade nem inércia. Do mesmo modo, **todo grupo profissional**, uma vez definido por ser detentor de competências exclusivas (seja em termos de atribuições ou de saberes), **desenvolve interesses e cultura profissionais próprios**, que constituem outros tantos princípios e capacidades de resistência à instrumentalização por terceiros: **não há profissão sem um quantum de autonomia**. Na prática nenhuma polícia se resume à realização estrita da intenção daqueles que a instituem e tem autoridade sobre ela, à pura instrumentalidade (MONJADERT, 2003, p. 23 – grifo meu).

¹ *Polity*, para os autores, é compreendido como a comunidade política, ou seja, sociedade e governo.

Isso mostra que, por mais que a polícia tenha como objetivo dirimir os conflitos da sociedade, e tenha que agir baseada em princípios legais, seus operadores, tanto no nível de rua como de gestão, fazem parte de uma sociedade que orienta seus valores e culturas em busca dos supostos bandidos. Estes valores, como bem demonstrou Carolina Schlittler (2016) estão baseados em um “tirocínio” que é uma prática de saber policial das ruas, em que a suspeita policial se baseia em traços etários e culturais que incidem majoritariamente na população jovem e negra e, por isso, os encarcerados e as vítimas de letalidade policial são majoritariamente jovens e negros.

O Brasil iniciou seu processo de modernização em fins do século XIX quando aboliu a escravidão, substituiu a monarquia pela república, industrializou-se e urbanizou-se. No entanto, na prática cotidiana, a cidadania não alcançou a maior parte da população que continuou carente de direitos, sofrendo e praticando violência. Nesse sentido, Sergio Adorno (2002) afirma que uma margem significativa dos brasileiros não acredita no poder do monopólio da força física do Estado, além de não acreditar na justiça e nos resultados das punições, por isso, continua a usar da violência para “resolver” conflitos privados e apoiando ações violentas, até fatais, por parte das instituições policiais. Por outro lado, as próprias instituições do Estado usam a força física sem considerarem os parâmetros legais que lhe garantiriam a legitimidade do uso exclusivo da violência. Sendo assim:

As forças policiais, sempre com o respaldo ou com a omissão dos governantes, consagraram o “direito” de fazer justiça com as próprias mãos, por meio do extermínio de bandidos e da tortura como prática “legítima” de obtenção de informações e de confissão, desafiando, fosse através das articulações políticas, fosse através da ameaça direta, os integrantes de qualquer instância que buscasse responsabilizar policiais envolvidos nessas ações (SALLA, ALVARES e SOUSA, 2003, p. 57).

A polícia paulista, sobretudo a polícia militar, que constitucionalmente é responsável pelo policiamento ostensivo, desde a reabertura democrática alcança níveis elevados de letalidade policial, extrapolando o uso da força para além da legalidade. Os índices de letalidade permanecem altos e isso decorre tanto da ineficiência do controle social por meio da sociedade civil e de outras instâncias governamentais que por vezes tentam diminuir as mortes decorrentes da ação policial, com políticas públicas incrementais, e também pelo Estado que não consegue manter

a exclusividade do monopólio do uso da violência. Em São Paulo, por exemplo, percebe-se que, desde a reabertura democrática o estado não consegue manter o monopólio do uso da violência exclusivamente nas mãos do poder policial. Isso é notado quando nos anos 1990 os jovens matavam-se nas periferias das grandes cidades como forma de resolver seus conflitos particulares ou, recentemente, sobretudo após os anos 2000, quando o PCC (Primeiro Comando da Capital²) passou a instaurar debates, como são chamados os “Tribunais do Crime” promovidos por esta organização, para resolver conflitos nas suas áreas de domínio, obviamente sem a presença do Estado e em julgamentos que chegam a ter a morte como uma sentença provável para os condenados (MACEDO, 2016; MANSO, DIAS, 2018).

1.2 Instituições policiais e militarismo no Brasil: primórdios

Com a intenção de entender o funcionamento das instituições policiais nos dias atuais no contexto da sociedade paulista, fomos buscar na história do Brasil semelhanças com atores que pudessem exercer a função que somente em fins do século XIX poderiam ser comparadas com instituições policiais, tal como são entendidas atualmente.

De acordo com Heloísa Fernandes (1973), no período de formação da nação brasileira a segurança era feita por colonos que ocupavam as terras, preservavam-nas e tinham a incumbência de protegê-las individualmente de ataques indígenas ou de invasões estrangeiras. Esta autora relata que em 1542, na capitania de São Vicente, houve a organização da primeira tropa com características militares, sendo que a função dos colonos soldados era expulsar do território os invasores espanhóis. O que caracterizava estas tropas como militares era sua estrutura e organização de modo militar, além da defesa do território e o enfrentamento a um inimigo comum. Estas tropas eram subdivididas em linhas. A primeira linha representava o poder metropolitano de Portugal e era composta por oficiais portugueses e praças que eram os colonos; a segunda linha era composta por colonos que trabalhavam obrigados e

² O Primeiro Comando da Capital é uma organização criminosa que iniciou sua atuação dentro dos presídios paulistas na década de 1990, com a reivindicação de melhores condições para a população carcerária e que, com o tempo, passou a gerir a criminalidade fora das penitenciárias também, controlando o comércio ilegal de entorpecentes. Atualmente, além de estar presente em praticamente todos os presídios paulistas, a organização atua em todos os estados brasileiros, com destaque para os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná. Além disso, o PCC atua ainda em países da América do Sul, como o Paraguai (MANSO, DIAS, 2018).

eram considerados auxiliares da primeira linha; já a terceira era composta por todos os demais homens da população (Fernandes, 1973).

Para a capitania de São Paulo só foram instituídas tropas em 1766, a Legião Paulista, representada por 1000 homens, advindos de todos os segmentos sociais, inclusive negros (Paz, 2009). Ao longo do tempo a Legião Paulista foi mudando de nome e também foram criados outros destacamentos com função de segurança, tais como a Guarda Municipal Permanente, o Corpo Policial Permanente, a Companhia dos Urbanos e a Guarda Cívica (Fernandes, 1973; Paz, 2009).

As Guardas Municipais Permanentes foram criadas pelo Regente Feijó, em 1831. Para Fernandes (1973) estas guardas foram o prenúncio das polícias militares no Brasil. Feijó inicialmente criou a Guarda Municipal Permanente no Rio de Janeiro, mas, a pedido de um deputado, qualquer presidente de província poderia instituir a sua guarda, e esta estaria subordinada ao presidente da província. A função da Guarda Municipal Permanente era manter a ordem pública e, dentre suas atribuições estavam: prender qualquer pessoa que tivesse cometido crime, estivesse cometendo ou estivesse na iminência de cometê-lo, revistar pessoas – ações equivalentes ao policiamento ostensivo militar nos tempos atuais –, além disso, a Guarda, àquela época, podia ainda, impedir reuniões e invadir tavernas e outros locais de encontros públicos.

Estrutura, organização e treinamento da Guarda Municipal Permanente, por exemplo, eram baseados no militarismo. Havia divisões de infantaria, cavalaria, e em 1913, em São Paulo, veio a ter, inclusive, a divisão de aviação.

Feijó mostrava-se reticente à violência arbitrária praticada pelos componentes da Guarda. Ainda em 1831 criou regulamentos para tentar conter a força utilizada pela Guarda, porém este regulamento dependia do discernimento de cada agente, pois estipulava que cada um poderia utilizar-se da “força necessária” para efetuar prisões. Tentava-se, pois, desde esta época, disciplinar o uso da força policial para evitar excessos, no entanto, de forma pouco objetiva.

Além de manter a ordem interna, o Corpo Policial Permanente esteve em incursões fora do estado de São Paulo, tendo atuado na Guerra dos Farrapos, Campanha dos Canudos, Revolta do Quebra Lampião, Revolução Federalista e até mesmo na Guerra do Paraguai (Fernandes, 1973).

A militarização das tropas era considerada de suma importância para a manutenção da ordem pública, no entanto, o presidente da tropa à época, 1840,

Rafael Tobias de Aguiar, receava que as tropas pudessem se revoltar e agir contra aqueles que deveriam defender. Para evitar insurgências o comando das tropas era dividido entre vários tenentes coronéis, mesmo em 1891, quando houve a fusão do Corpo de Policiais Permanentes com a Companhia dos Urbanos, o comando continuou compartilhado.

Em 1897 foi criada a Guarda Cívica da Capital em moldes diferentes dos demais corpos policiais existentes até então, seus cargos, por exemplo, eram designados como inspetor e encarregado, distintos das nomeações oriundas do militarismo (Mariano, 2004).

A Força Pública, denominação anterior ao que se tem atualmente como Polícia Militar do Estado de São Paulo, foi criada em 1901 com a junção de todos os grupos policiais até então vigentes.

Este contexto entre fins do século XIX e princípios do XX é caracterizado por Salla, Alvarez e Sousa (2003) como um período da construção de políticas de segurança pública voltadas para o controle social e a burocratização do aparelho policial, assim, em 1906 assumia o comando da Secretaria de Justiça e Segurança, em São Paulo, Washington Luis, que anteriormente já havia sido deputado estadual, depois seria prefeito da capital e governador do estado de São Paulo e ainda presidente do Brasil. Foi dele a seguinte fala:

É aí que, protegida pelas depressões do terreno, pelas voltas e banquetes do Tamanduateí, pelas arcadas das pontes, pela vegetação das moitas, pela ausência de iluminação se reúne e dorme e se encachoa, à noite, a vasa da cidade, **numa promiscuidade nojosa, composta de negros vagabundos, de negras edemaciadas pela embriaguez habitual, de uma mestiçagem viciosa, de rostos inomináveis e vencidos de todas as nacionalidades, em idades, todos perigosos. É aí que se comete atentados que a decência manda calar; é para aí que se atraem jovens estouvados e velhos concupiscentes para matar e roubar, com grave dano à moral e para a segurança individual**, não obstante a solicitude e a vigilância de nossa polícia. Era aí que, quando a polícia fazia o expurgo da cidade encontrava a mais farta colheita.³

³ Esta fala de Washington Luís está presente no documentário dos Racionais MCs **1000 tretas e 1000 trutas**, a respeito da cultura negra na cidade de São Paulo desde a época da escravidão até os dias atuais. A região à qual Washington Luís se refere é a do atual Terminal Parque Dom Pedro II. O trecho, que não conseguimos datar com precisão, foi extraído de TORRES, Maria Celestina Teixeira Mendes. **O bairro do Brás**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura - DPH, 1969. 250 p. (Série História dos Bairros de São Paulo). Grifo nosso.

Certamente, este modo desrespeitoso pelo qual o chefe da segurança pública paulista se referia à população negra, era o guia para atuação das instituições policiais naquele início do século XX, poucos anos após a “abolição da escravidão”. Impossível não associar o modo do comando do chefe das polícias daquela época com a perseguição nas abordagens policiais à população negra e pobre nos dias de hoje e muito menos dissociar a alta incidência da letalidade policial a este mesmo grupo social de homens, negros e pobres, das periferias paulistas. Este pensamento de Washington Luis é muito semelhante ao que também se verifica na formação das instituições policiais no Rio de Janeiro.

Os vestígios mais antigos que temos de uma instituição policial no Rio de Janeiro principiam em 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil e toda sua corte e estrutura. Com ela, veio a Intendência Geral de Polícia que iniciou as funções de patrulhamento policial naquele mesmo ano. Inicialmente, tentou-se que as atribuições da polícia da Intendência fossem como as das polícias europeias, no entanto, os países europeus estavam num processo de modernização para a consolidação de seus Estados, enquanto no Brasil, a base da economia ainda era o escravismo, o que tornava inconciliável a implantação de instituições modernas sem que tivessem ocorrido transformações históricas e sociais.

A hostilidade entre as forças de repressão e as fontes de resistência no Brasil relaciona-se com a imposição de instituições burocráticas de controle aparentemente modernas a uma sociedade carente de outros atributos fundamentais da modernidade. A igualdade perante a lei, por exemplo, uma das bases essenciais do moderno projeto liberal, nunca foi além do slogan contido na expressão caracteristicamente brasileira “para inglês ver” – ou seja, para impressionar os de fora [...] No entanto, mais de século e meio depois da promulgação do princípio [promulgado na Constituição de 1824], um estudioso arguto da cultura brasileira observou que o cidadão no Brasil está sujeito a leis impessoais e ao poder brutal da polícia, que o discrimina sistematicamente e o explora impiedosamente, tornando-o como um “igual para baixo” em clara perversão dos conceitos liberais. Este estudo examina o processo pelo qual as **instituições policiais modernas fortaleceram e garantiram a continuidade das relações sociais hierárquicas tradicionais, estendendo-as ao espaço público impessoal**. A aparente contradição é um exemplo dos processos históricos incompletos ou incontínuos que ajudam a explicar muitas das características do Brasil contemporâneo, como a divergência entre a lei formal e as instituições ostensivamente encarregadas do seu cumprimento e as normas socioculturais que regem o comportamento individual. (HOLLOWAY, 1997, p. 23 – grifo meu).

Desta forma, Thomas Holloway (1997) expõe que ainda há resquícios da sociedade escravagista, que principiou com uma polícia colonial, no comportamento da instituição policial no Brasil pós-redemocratização, sustentando conflitos e desigualdades sociais vigentes ainda hoje, conforme mencionado anteriormente sobre a cidadania que não contempla toda a sociedade (Adorno, 2002). Um destes conflitos, advindo do personalismo que se sobrepõe às relações individuais da ideologia liberal, é a relação desigual entre as abordagens policiais feitas com a finalidade de controlar socialmente um segmento da população para que fosse mantido o status da parcela dominante da sociedade que não era abordada por nunca ser “suspeita”.

Salla, Alvarez e Sousa (2003) avaliando políticas de segurança pública em períodos de transição histórica, política e socioeconômica pactuam da mesma percepção quanto à paradoxal dualidade brasileira entre a modernidade e o passado arcaico:

Embora cada integrante do aparato de justiça criminal (polícia, sistema prisional, poder judiciário) reivindicasse constantemente a adoção dos princípios de organização científicos, de competência técnica de seus procedimentos, de eficiência da organização burocrática, essa “modernidade”, no que diz respeito às ações na área de segurança pública, nunca deixou de conviver, de ser influenciada, quando não assimilada por práticas eivadas de arbítrio, corporativistas e clientelistas (SALLA, ALVAREZ e SOUSA, 2003, p. 5).

O que foi encontrado pela família real portuguesa no início do século XIX no Rio de Janeiro foi uma população formada, além da elite e de negros escravizados, por pobres livres, proporcionalmente quase em mesmo número que os escravizados, negros forros, descendentes de nativos e descendentes de europeus, principalmente portugueses. A população alvo do trabalho da Intendência eram os pobres livres e os escravizados. Esta população deveria ser mantida controlada pela Intendência, isso significava que precisavam ser contidos nos espaços públicos, com repressão à capoeira, à embriaguez, à mendicância, à vadiagem, àqueles que esbravejavam palavrões ou desacatavam a autoridade, tudo em conformidade ao que era determinado pela classe dominante. Cabe destacar, segundo Holloway (1997), que a punição a estas transgressões era tão ou mais severa que nas infrações envolvendo vítimas (agressões físicas, roubos, homicídios).

Desta forma, a criação de polícia no Rio de Janeiro no início do século XIX tinha como função reprimir comportamentos de uma classe social – pobres e escravos – tidos como intoleráveis por outra classe social – a elite política, econômica e social para que esta se perpetuasse no poder (Paz, 2009). Segundo um dicionário de 1868, a definição da função de polícia era reprimir a criminalidade e educar as classes urbanas (Holloway, 1997), por classes urbanas, leia-se, pobres e escravos.

Em Portugal, a Intendência Geral de Polícia existia desde 1762, sendo composta por um corpo militarizado: os juízes (que representavam a realeza) e tinham como função interrogar, mesmo que à base de torturas que podiam variar de queimaduras com ferro em brasa, mutilação e esquartejamento; a guarda civil, desarmada, que patrulhava atividades suspeitas; os quadrilheiros que inspecionavam os bairros; e o exército, profissionais que manejavam armas, cuja função era controlar multidões e prender pessoas (Holloway, 1997). No Brasil, muitos destes cargos da Intendência foram extintos. Além da função de policiamento, em terras brasileiras a Intendência também tinha como função a construção de obras públicas que, a bem da verdade, não eram construídas pelas mãos dos funcionários da Intendência, mas pelo trabalho forçado dos infratores capturados.

Em 1809 foi criada a Guarda Real de Polícia nos mesmos moldes da portuguesa, representando a monarquia, mas sendo financiada por comerciantes brasileiros. Os componentes da guarda, além de um soldo simbólico, recebiam uniformes, alojamento e alimentação nos quartéis.

Os componentes da Guarda eram homens livres, das classes inferiores, ou seja, pertenciam a mesma classe que deveriam reprimir, porém este pertencimento não contribuiu para que a atuação fosse menos truculenta (Holloway, 1997). Havia duas características principais que colaboravam para a ação violenta e brutal da Guarda Real nas suas ações repressivas: a essência da sociedade escravocrata brasileira, que tratava com violência os escravos e escravas e a base militar que a formava. A base militar da instituição fazia com que seus homens respondessem à disciplina e à hierarquia de forma muito eficaz, não desrespeitavam ou contrariavam nem a uma nem a outra, seguindo à risca todas as orientações, sendo que a orientação primordial que regia este policiamento era controlar o comportamento dos grupos tidos como inaceitáveis.

Neste mesmo viés, Paulo Sérgio Pinheiro e Emir Sader, analisando a polícia no período da última transição democrática no Brasil, assinalaram que não foi

somente após o fim da ditadura militar iniciada em 1964 que as polícias passaram a usar abusivamente da força contra as classes populares consideradas perigosas. Os autores citam leis e passagens que demonstram as arbitrariedades policiais contra as classes mais pobres, desde 1910, bem próximo ao período citado por Holloway (1997) da maneira como agiam as instituições policiais no Rio de Janeiro em fins do século XIX. Afirmam Pinheiro e Sader (1985) sobre os aparatos repressivos para conter os dissidentes políticos, que:

Nada precisa ser criado de novo, porque as instituições nos períodos de democracia limitada e de transição democrática segregam um alto índice de ilegalidade. A especificidade do caso brasileiro, em relação a outros estados modernos, é justamente esse alto grau de ilegalidade nas relações entre o Estado e o cidadão: a tortura, os maus tratos e todas as práticas de terrorização das classes populares contribuem, em tempos de “paz” (por oposição ao “estado de guerra” interno), para preservar a hegemonia das classes dominantes e assegurar a participação ilusória das classes médias nos ganhos da organização política baseada na repressão (PINHEIRO, SADER, 1985, p. 82).

Outro elemento que corrobora a ação violenta da Guarda Real, e esta sendo em decorrência de sua base ser o Exército, é que o militarismo é treinado para usar sua estratégia e força para combater um inimigo. A nascente polícia brasileira, baseando-se no militarismo, tinha um inimigo que era um semelhante seu, e fazia isso para proteger uma classe social a que não pertencia e que tinha criado a polícia:

A justificativa fundamental das organizações militares é concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo. O inimigo da polícia no Rio de Janeiro era a própria sociedade – não a sociedade como um todo, mas os que violavam as regras de comportamento estabelecidas pela elite política que criou a polícia e dirigia sua ação. Pode-se ver esse exercício de concentração de força como defensivo, visando a proteger as pessoas que fizeram as regras, possuíam propriedade e controlavam as instituições públicas que precisavam ser defendidas. Mas também se pode vê-lo como ofensivo, visando a controlar o território social e geográfico – o espaço da cidade, subjugando os escravos e reprimindo as classes inferiores livres pela intimidação, exclusão ou subordinação, conforme as circunstâncias exigissem. [...] Todavia, diferentemente da guerra contra inimigos externos nos campos de batalha, o objetivo aqui não era exterminar ou eliminar o adversário. A meta era reprimir e subjugar, manter um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse da classe que elaborou as regras e criou a polícia para fazê-las cumprir. Do ponto de vista dessa classe ocasional de impor disciplina e frear os excessos das práticas policiais. Tudo o que eles queriam era difundir terror nos corações ociosos, vadios e escravos recalcitrantes (HOLLOWAY, 1997, p. 50).

1.3 Polícia militar no contexto pós-redemocratização

Embora no contexto político institucional atual o policiamento no estado de São Paulo seja efetuado por duas polícias, a civil e a militar, o foco deste trabalho é a polícia militar por ser ela a responsável pelo policiamento ostensivo e, em decorrência disso, ser a responsável pelos maiores índices de letalidade no estado, o que é objeto desta pesquisa junto às políticas que visavam à contenção da letalidade.

Como mencionado acima, Fernandes (1973) acredita que as características dos militares nas instituições policiais brasileiras surgiram ainda no século XVI com as tropas formadas por colonos que tinham como missão impedir a invasão das terras por indígenas e estrangeiros, desta forma, agiam para combater um inimigo. É comum atribuir o militarismo das polícias após a redemocratização dos anos 1980, consolidadas pela Constituição Federal de 1988, a um resquício do período militar 1964-1985, entretanto, as pesquisadoras Cristina Neme (1999) e Tania Pinc (2011) argumentam que o militarismo constituído oficialmente surgiu em 1934, ainda na Era Vargas.

A Constituição Federal de 1934 trouxe à União a competência para legislar sobre as organizações das polícias civis e militares, embora ambas estivessem sob a responsabilidade dos governos estaduais e também menciona, pela primeira vez, que as forças militares estaduais seriam forças reservas do Exército (Pinc, 2011). Neme (1999) relembra também que no decorrer dos anos 1930, visando controlar as polícias paulistas, Vargas acabou por militarizá-las ainda mais, como quando, com outra lei, foi instituído que o regulamento do Exército seria incorporado ao regulamento da Força Pública. Hoje, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, ainda baseia seu regulamento disciplinar no ordenamento do Exército.

Na Constituição de 1946 as polícias militares estaduais foram postas como, além de reservas, forças auxiliares do Exército. Já no contexto da ditadura militar, em 1967, o Decreto Lei 317 determinou as atribuições das polícias militares como sendo: executar o policiamento ostensivo, fardado; agir preventivamente para inibir a perturbação da ordem; reprimir casos de perturbação da ordem; atender à convocação do governo federal para atuar em guerra externa e para reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de irrupção (Pinc, 2011). Nota-se, sobretudo nas duas últimas atribuições, que estas estavam intimamente relacionadas ao contexto da ditadura militar, no entanto, ainda em 2006, e em vigor atualmente, dentre as

atribuições da ROTA (Batalhão da Elite da Polícia Militar do Estado de São Paulo) está o controle de distúrbios civis e da contraguerrilha urbana (Bueno, 2018), num contexto totalmente distinto do período político e da atuação da criminalidade vigentes.

Outros dois elementos instituídos pelo Decreto Lei 317 foram a estrutura da polícia, em moldes muito semelhantes à do Exército, e a subordinação das polícias militares ao Exército através da Inspetoria Geral das Polícias Militares.

A respeito da estrutura dos cargos na polícia militar, ela espelha a divisão hierárquica do Exército, somente não dispondo da patente de General. Atualmente é dividida entre os postos de praças e as graduações de oficiais. Cabe salientar que o ingresso na polícia se faz por concursos distintos, se ingressa como Soldado, dentre os praças, ou como 2º Tenente, dentre os oficiais. Isto significa que não há como um Soldado tornar-se Tenente por progressão na carreira se ele não prestar um novo concurso. Na categoria de praças estão: Soldado, Cabo, 3º Sargento, 2º Sargento, 1º Sargento e Subtenente; já entre os oficiais existem: 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente Coronel e Coronel. Há ainda o praça especial que é o Aspirante a Oficial.

Não obstante esta estrutura ter sido moldada em 1967, Fernandes (1973) alerta que a Guarda Municipal Permanente, no final do século XIX, já era dividida hierarquicamente e possuía duas carreiras distintas para ingresso e promoção, os praças e os oficiais.

A subordinação à IGPM – Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão do Exército, à época, em 1967, órgão do Ministério da Guerra, deixava as polícias militares estaduais sob a coordenação do órgão em assuntos relacionados à inspeção das polícias militares, controle da organização e do efetivo policial, instrução e aquisição de armamento e munição⁴, fato presente até hoje.

Quando da redemocratização, a abordagem em relação à segurança pública na Constituição Federal não evidenciou intenções de modificar concretamente o atrelamento militar das Forças Armadas às forças policiais militares estaduais. Veja a seguir o artigo 144 da Carta Magna:

⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-317-13-marco-1967-376152-publicacaooriginal-1-pe.html>, acessado em: 24 mai 2018.

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988).

Mesquita Neto (2011) declarou que existem inúmeras propostas de emenda constitucional visando extinguir as polícias militares, passar o policiamento ostensivo para a incumbência das polícias civis, e dar autonomia aos estados para organizarem suas polícias. Sobre isso, Pinc (2016) mostra que entre 1988 e 2015 no Congresso Nacional foram apresentadas 127 propostas de alteração ao artigo 144 da Constituição Federal, objetivando mudar radicalmente o modelo estrutural de segurança pública no país. Nenhuma destas propostas foi aprovada porque são PECs – Propostas de Emenda à Constituição que precisam ser aprovadas por, no mínimo, 2/3 do Congresso Nacional em duas votações em cada casa legislativa. A autora identificou oito temas relacionados às mudanças no artigo 144, e dentre as que se relacionam com o tema desta pesquisa estavam: municipalização, unificação das polícias civil e militar, desmilitarização da polícia militar e ciclo completo:

A **municipalização** é uma forma de descentralização política, e é entendida como a transferência da competência do governo estadual para o governo municipal no sentido de compor sua própria força de segurança, em caráter suplementar ou em substituição à força de segurança estadual. [...] A **desmilitarização** é entendida como a eliminação da característica militar das polícias militares, mediante a extinção da atual organização policial e criação de uma nova. Ela, por vezes, vem acompanhada da proposta de unificação das polícias.

Por instituição do **ciclo completo** de polícia entende-se a unificação das funções ostensivo-preventiva e judiciária em um único órgão policial, o que pode ocorrer por meio da atribuição de todas essas competências a cada uma das polícias estaduais, ou pela **unificação das polícias civil e militar**. Esta, por sua vez, consistiria na construção de uma única polícia nos estados desempenhando todas as funções de forma simultânea: policiamento ostensivo-preventivo, polícia judiciária, preservação da ordem pública,

apuração de infrações criminais e serviço de inteligência policial (PINC, 2016, p. 51).

A maior incidência das propostas estava na municipalização, com 49 propostas, enquanto a desmilitarização, o ciclo completo e a unificação das polícias foram apresentadas 9 vezes cada uma. No que diz respeito à municipalização, Pinc (2016) apurou que as propostas versavam sobre a possibilidade das guardas municipais atuarem como forças complementares às polícias estaduais; guardas atuando em locais que as polícias estaduais não conseguiriam atuar; e municípios sendo chefes das polícias que outrora teriam sido estaduais. As propostas sobre a desmilitarização eram, em geral, vagas, seus propositores entendiam desmilitarizar apenas como a extinção das polícias militares. Em relação à unificação do policiamento ostensivo e do investigativo, as propostas preconizavam juntar ambas sob um mesmo órgão com comando único; mas, em algumas propostas, as duas polícias continuariam com funções distintas. A respeito do ciclo completo surgiram algumas propostas em complemento da unificação das polícias; entretanto, em outras aparece um ciclo completo para cada uma das polícias, em que cada uma seria responsável pelo policiamento preventivo, ostensivo e judiciário.

1.3.1 ROTA: contexto de sua criação e atuação

Como anunciado anteriormente, este trabalho pretende estudar as políticas de segurança pública relacionadas ao combate à letalidade policial, para isso, o foco está no trabalho ostensivo da polícia militar e considera-se salutar contextualizar o surgimento das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – ROTA, tanto por ser uma tropa com atuação emblemática nos casos em que há morte decorrente da atividade policial, como por ser um batalhão no qual os demais se espelham por acreditarem na excelência da eficiência policial deste destacamento.

A Ronda Bancária, nos anos 1960, foi o destacamento que precedeu às Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar nos anos 1970, cuja finalidade era reprimir assaltos a bancos realizados por guerrilheiros terroristas no contexto da ditadura militar, conforme salientou Samira Bueno (2018). Somente em abril de 1970 a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi instituída com este nome, e em outubro deste mesmo ano, a Ronda Bancária passaria a ser chamada de Rondas Ostensivas Tobias

de Aguiar – Rafael Tobias de Aguiar patrono da polícia militar, tendo sido dele a responsabilidade pela criação da Guarda Municipal Permanente, em 1831.

Ainda nos anos 1960 a situação socioeconômica do país passou por transformações que culminaram na pauperização das pessoas, arrocho do salário e a chegada de famílias às periferias das cidades. Este quadro foi se intensificando até os anos 1980-90, trazendo consigo, um crescente aumento da criminalidade e do número de homicídios (Caldeira, 2000; Bueno, 2018)⁵ e isso, para grupos conservadores, era o endosso para associar a abertura democrática ao crescimento da pobreza e ao aumento da criminalidade e, desta forma, este argumento era usado como justificativa para o recrudescimento da violência policial:

Em São Paulo, exemplificando, esse discurso adquiriu uma conotação coercitiva, expressando a ideia de uma guerra policial contra “criminosos”, sujeitos contra os quais as forças públicas poderiam facultar às proteções legais quando suspeitos de terem violado a lei. Esta conjuntura é composta ainda pela ampliação dos sentimentos de medo e insegurança entre a população. A percepção coletiva do avanço sistemático e acelerado, ou até mesmo descontrolado, da criminalidade urbana violenta tornou-se um elemento fundamental do debate público (NERY, ADORNO, 2015, p. 9).

Desta forma, embora até hoje o ordenamento de atribuições da ROTA declare que ela tem a função de, primordialmente, controlar os distúrbios civis e a contraguerrilha urbana (Bueno, 2018)⁶, como nos idos dos anos 1970, com a redemocratização esta tropa volta a ter como inimigo o criminoso comum, que voltou a ser tratado com a mesma truculência que os perseguidos da ditadura militar eram.

Há, portanto, uma mudança no trabalho policial, que deixa de focar sua ação nos dissidentes do regime tidos como terroristas e passa a enfocar o crime comum. O resultado é que as mesmas técnicas e práticas adotadas no controle dos grupos subversivos passaram a ser empregadas no controle da criminalidade comum, basicamente direcionada à população periférica de

⁵ Na bibliografia das Ciências Sociais sobre a associação entre pobreza e criminalidade havia duas vertentes distintas, a primeira associava pobreza e crescimento da criminalidade numa realidade de desemprego, recessão, baixos salários, em que a única alternativa para sobrevivência seria o crime. A outra vertente argumentava que o crescimento da criminalidade estava associado à ineficiência do poder público em garantir direitos sociais e de atuar no combate à criminalidade e também eram responsáveis por fomentá-la na violação de direitos básicos (Nery e Adorno, 2015). Numa posição intermediária esteve Mesquita Neto (2003), para quem o aumento da criminalidade a partir dos anos 1980 estava associado a condições econômicas (aumento da pobreza, do desemprego e da desigualdade econômica), mas também às falhas do Estado para conter a criminalidade, juntamente com as dificuldades sociais, sobretudo, da sociedade civil, na luta por garantir o Estado de direitos e os direitos civis.

⁶ Segundo Decreto 50824/2006, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50824-25.05.2006.html>, acessado em 24 mai. 2018.

baixa renda e substancialmente formada por pretos e pardos. É nesse contexto que a Rota assume o protagonismo, uma vez que a unidade que se destaca pelo alto número de homicídios praticados, mas também porque passou a gozar de legitimidade e confiança do público. Essa combinação de fatores – uma unidade extremamente letal e o apoio social – foi determinante para que esse padrão de trabalho fosse reproduzido e disseminado tanto para outras unidades como a partir das trocas geracionais, garantindo a persistência cultural mesmo após o fim da ditadura (BUENO, 2018, p. 115).

Mostras do estrondoso poder letal deste destacamento foram constatadas por Teresa Caldeira (2000) que atesta que no ano de 1981, entre janeiro e setembro, a ROTA foi responsável pela morte de 129 pessoas, dentre as 136 nas quais havia atirado, enquanto que, nestes “confrontos”, do lado da instituição governamental apenas um policial foi morto. A organização internacional Human Rights Watch em estudo sobre a letalidade no Brasil também se deparou com números similares: 305 pessoas foram mortas pela ROTA entre os anos de 2004 e 2008, enquanto entre os policiais apenas um foi morto (Human Rights Watch, 2009). Caco Barcelos (1997), num livro investigativo sobre as mortes cometidas pela ROTA desde sua criação até o início dos anos 1990 indica o crescimento exponencial das mortes perpetradas por policiais que se iniciaram nos anos 1980:

Tabela 1 – Número de mortos pela polícia antes e após tornar-se Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Ano / Década	Número de mortos pelas polícias
1960 – 1965	3
1969	28
Anos 1970	28
Anos 1980	280

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Barcelos (1997).

Barcelos (1997) indica que em 1990 a polícia foi responsável pela morte de quase duas pessoas por dia, e que em 1991 já eram quase 4, o que se coaduna com os dados apresentados por Mesquita Filho (2011), de acordo com os quais a polícia militar foi responsável pela morte de 585 pessoas em 1990 e, no ano seguinte, 1076.

Buscando reduzir as mortes perpetradas pela polícia militar, sobretudo pela ROTA, o então governador do estado de São Paulo Franco Montoro tentou extinguir

este grupamento uma vez que, segundo ele, com o fim do período ditatorial, não fazia mais sentido a existência da ROTA.

No entanto, entre posicionamentos do Executivo mais moderados e mais conservadores (Oliveira, 2003), o batalhão da ROTA continuou existindo, oscilando entre atuações mais externas e outras mais aquarteladas, porém sua conduta de enfrentamento à criminalidade que privilegia a letalidade nunca foi alterada pelas diretrizes dos governantes do estado de São Paulo. Segundo Antônio Ferreira Pinto⁷, Secretário de Segurança Pública de São Paulo entre 2009 e 2012, a letalidade da ROTA só baixa se o batalhão estiver aquartelado, ou seja, não sair às ruas para combater o crime. Afirma ainda o ex-secretário que a letalidade não é procurada pela polícia. Para ele, a letalidade ocorre porque os bandidos estão mais ousados, devido às drogas, e partem para o enfrentamento contra a polícia que consegue sobreviver nos confrontos porque é mais treinada para atirar e tem equipamentos de segurança.

Macedo (2016) afirma que, a partir de 2009, se iniciou uma atuação da ROTA voltada para o policiamento investigativo em parceria com Ministério Público e com a Secretaria da Administração Penitenciária, numa atribuição constitucionalmente destinada à polícia civil. De acordo com Ferreira Pinto, esta parceria entre parte da polícia militar, especialmente a ROTA, o GAECO – Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público paulista, a Secretaria de Administração Penitenciária e Comarcas da Justiça do interior, acontecem desde 2006, com o intuito de investigar e se antecipar às ações articuladas pelo crime organizado no estado. A função da ROTA, nestas investigações, segundo o secretário e o que apurou Macedo (2016), seria a escuta em interceptações telefônicas legais e a atuação repressiva ostensiva quando da deflagração das ações dos grupos criminosos.

Segundo relatado por policiais da ROTA a Macedo (2016), os policiais deste batalhão se diferenciam dos demais por terem outra doutrina, outra ética que os fazem “um policial de ROTA”, um “rotariano”, durante o serviço bem como fora dele. Esta ética própria usaria mais de regras informais na discricionariedade da atuação policial do que os demais destacamentos, teriam mais acentuados os princípios da hierarquia, disciplina, confiabilidade e corporativismo. Além disso, conforme salienta Macedo

⁷ Também foi Secretário de Administração Penitenciária, assumindo em junho de 2006 logo após os “Crimes de maio”. As citações do ex-secretário neste tópico referem-se à entrevista ao Programa Complicações, da UNIVESP, realizada em 1 abr. 2016.

(2016) e Bueno (2018), os policiais da ROTA atuam como empreendedores morais, com sua ética e moral para corrigir o restante da sociedade e essa correção pode ser feita por quaisquer meios. Esta cruzada moral da ROTA, segundo Macedo (2016) atuaria em dois planos principais: o primeiro sendo o exemplo a ser seguido pelos demais policiais e o segundo agindo de uma maneira para salvar o mundo com uma ética e moral particulares:

O segundo nível se refere à forma de atuação dos policiais, ou seja, às práticas mobilizadas por esses no decorrer das suas atividades de policiamento. Assim utilizam qualquer meio válido para extirpar o mal da sociedade que querem melhorar, a principal forma seria matar “bandidos”, embasados na frase que “bandido bom, é bandido morto”. (MACEDO, 2016. p. 93)

A atuação policial da ROTA demonstra que os princípios norteadores da instituição estão mais condizentes com um *know-how* aprendido nas ruas e transmitidos aos seus pares, primando pela letalidade do que correspondente aos princípios legais do Estado de direito, que autorizam o uso da força física, até mesmo a letalidade, no entanto, seguindo regras e parâmetros legais. Desta forma, quando se verifica que o batalhão da ROTA é seguido como exemplo de atuação pelos demais policiais, percebe-se indícios que podem corroborar a permanente alta letalidade policial no estado: os policiais militares primam pelo confronto ostensivo e acreditam que a solução não virá da justiça e do sistema criminal, por isso, a solução tem de ser matar bandidos.

1.4 Discrecionalidade da atuação policial

Como visto anteriormente, segundo o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, as polícias militares são responsáveis pela preservação da ordem pública, pela repressão ao crime e pelo pronto-atendimento quando este estiver na iminência de acontecer, estiver acontecendo ou tiver acabado de transcorrer. Conforme estas atribuições, as polícias militares são as que mais fazem o uso legítimo da força física que lhes é conferido por lei.

As ações criminais são peculiares e para sua contenção, a polícia, no seu trabalho ostensivo, faz uso constantemente da discrecionalidade, inerente à função policial, que é a margem de liberdade conferida ao agente público para que este aja

nos limites legais. O trabalho policial militar mesmo que esteja baseado em Procedimentos Operacionais Padrão⁸ baseia-se também na experiência do trabalho de rua, como bem descreveu Schlittler (2016). Há dois procedimentos principais nos quais os policiais, na atuação do policiamento ostensivo, utilizam da discricionariedade, o primeiro é na suspeição para abordagem de suspeitos, o outro, é na progressão ao usar a força para combater a criminalidade.

A respeito da suspeição que leva à abordagem, os policiais utilizam-se do “tirocínio”, que não está baseado em uma norma, nos saberes aprendidos nos cursos de formação e nem nos Procedimentos Operacionais Padrão e, por isso, a seleção de suspeitos acaba sendo pautada nos saberes da experiência das ruas, sendo a ação mais discricionária realizada pela polícia e que implica em incidência no mais alto número de abordagens, prisões em flagrante e letalidade na população masculina, negra, jovem e pobre, público-alvo preferencial das ações policiais (Schlittler, 2016).

[...] apesar da discricionariedade permear a atividade de seleção de suspeitos, a ação destes policiais está estruturada num contexto institucional singular, numa estrutura de policiamento ostensivo pautada no objetivo de identificar e destacar os “bandidos” que circulam na sociedade. Estes “bandidos”, seguindo as pistas de Misse (2010), são grupos populacionais que, num processo sócio-histórico que durou todo o século XX, foram assujeitados à identidade “bandida”. Verificou-se que a eficácia deste processo de normalização sobre quem é o “bandido”, qual é sua “face” e com quem ele se parece “dispensa” a necessidade da PMESP oferecer orientações institucionais aos policiais que sirvam às atividades de identificação de suspeitos (SCHLITTLER, 2016, p. 39).

Em relação a esta predominância racial alguns dos entrevistados de Schlittler (2016) individualizavam o racismo, justificando que alguns policiais “maçãs-podre” são racistas, enquanto outros afirmavam que não era racismo, pois a suspeição estaria atrelada a uma questão social. Entretanto, quando este grupo caracteriza o que orienta o tirocínio, estas marcas estão intimamente relacionadas à raça e à cultura negra, como corte de cabelo, estilo de roupa, maneira de falar e outros símbolos culturais. Schlitter (2016) pôde identificar ainda que os policiais distorcem, inclusive,

⁸ Os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) foram criados pela Polícia Militar de São Paulo em 2002 para regulamentar a atividade policial, com base nos direitos humanos, no policiamento comunitário e nos princípios da qualidade (PINC, 2011). Ainda segundo a autora, os POPs contêm em seus formulários o mapa descritivo do processo, com todas as etapas do procedimento, o procedimento e a doutrina e legislação na qual está pautado o procedimento. Estes procedimentos são revistos continuamente, o que não acontecia com os antigos manuais de policiamento ostensivo.

órgãos de recenseamento populacional, quando afirmam que abordam mais pardos e que os pardos pertencem ao grupo étnico-racial branco e não negro.

Os policiais entrevistados por Schlitter (2016) apontaram ainda que, apesar de os motivadores que os levam a suspeitar de determinadas pessoas não estarem baseados nos procedimentos padrão, após a abordagem, os policiais “arredondam” as ocorrências de modo que consigam encaixá-las nos procedimentos formais, até para que estas abordagens gerem registros e possam aumentar a produtividade policial. A produtividade policial, a partir destas suspeitas, incrementa o número de abordagens realizadas e prisões em flagrante e, pode-se afirmar ainda que estas ações policiais incrementam a letalidade policial, o que será verificado adiante.

A discricionariedade policial além de ter um público-alvo específico, tem também os tipos de crimes mais visados, que superlotam as prisões do estado: crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. Embora o policiamento ostensivo privilegie o “combate” a estes dois crimes, a incidência de ambos não foi reduzida no estado.

Smith e Gray (1983 *apud* Pinc, 2011) descrevem que, por mais que existam regulamentos e procedimentos a serem seguidos no policiamento ostensivo, isso não significa que os policiais irão cumpri-los à risca e, este não cumprimento é a margem de discricionariedade que tem o policial para agir que, como mencionado acima, baseia a suspeita no tirocínio e, no uso legítimo da força, podendo levar a abusos e à alta letalidade. No entanto, estes autores acreditam que quanto mais treinados e quanto mais os policiais conhecerem os procedimentos operacionais padrão, mais aptos estarão para agir em conformidade com o esperado, conforme os regulamentos e de forma que possam usar progressivamente o uso da força policial.

O Código de Processo Penal (1941), em seu artigo 284 afirma que: “Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou tentativa de fuga do preso”.

Nota-se que o artigo é vago em qualificar ou quantificar o “emprego da força”, imprecisão também observada em outros ordenamentos ou recomendações que se pretendem regular o uso da força por agentes da segurança pública, como será visto mais adiante.

Além disso, como o uso da força policial é legítimo, mesmo em casos em que os confrontos com bandidos resultem em morte, a ação do policial pode ser caracterizada como não crime, ou seja, não é classificada como homicídio doloso, devido ao excludente de ilicitude, conforme o artigo 23 do Código Penal: “Não há crime

quando o agente pratica o fato: I – em estado de necessidade; II – em legítima defesa; III – em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito”. (Brasil, 1940)

Rogério Greco (2012) mostra que juridicamente o estado de necessidade é caracterizado quando duas pessoas estão em conflito e em igualdade jurídica, e que o agente público reage, ou seja, não foi ele quem começou o conflito, para se salvar do perigo. Em relação à legítima defesa, esta se refere à defesa da vida do agente e também de terceiros, e para que assim seja caracterizada, é preciso que os seguintes elementos estejam presentes simultaneamente: resposta à agressão injusta; com utilização e moderação dos meios necessários; atualidade ou iminência da agressão; e para defesa própria ou de terceiros.

Sobre o inciso III – estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito, Greco (2012) sinaliza que ambos não foram esmiuçados pelo Código Penal em relação à definição de seus conceitos. No entanto, o autor procura caracterizar o estrito cumprimento do dever legal como: ação do funcionário da administração pública para assegurar o cumprimento da lei, seja coagindo, prendendo, praticando lesão corporal, dentre outras. Desta forma, um policial que atira em alguém e o mata, a fim de evitar uma fuga ou resistência, jamais pode alegar que estava agindo no estrito cumprimento do dever legal, uma vez que a pena de morte não está instituída no país e que aquele que estava em fuga, ainda não havia sido sequer julgado. A função do policial, nestes casos, é eliminar a resistência e não eliminar seu opositor (Loche, 2010). A respeito do exercício regular de direito, este apesar de também não ter sido conceituado, segundo Costa Jr. (apud Greco, 2012) deve ser baseado em direito subjetivo, seja ele previsto em quaisquer regulamentações de direito (penal, direito público ou privado) ou nos costumes da sociedade.

Posto isso, a avaliação que tem de ser feita por policiais militares, policiais civis, membros da corregedoria, delegados e profissionais do Ministério Público quando há morte decorrente da atividade policial para considerar se houve excesso ou não no emprego da força, torna-se imprecisa, embora vários vestígios (que também serão mais aprofundados adiante) indiquem que houve excesso no uso da força devido às circunstâncias da morte. Conforme Neme (1999),

o problema consiste justamente em avaliar como é empregada a força física nas ações policiais, se o emprego da força ocorre normalmente de acordo com as prescrições legais ou se ultrapassa seus limites, ferindo direitos

fundamentais do cidadão. Trata-se de analisar, no caso, as ações que escapam ao enquadramento legal, sejam elas resultantes de excessos cometidos nos casos de estrito cumprimento do dever legal ou de condutas claramente desviantes ou criminosas. A polícia possuía objetivos legais e sua ação deve executar-se por meios admitidos em lei [...] É precisamente esse critério de delimitação – objetivo legal, meios de ação limitados pela lei – que legitima a ação policial e a diferencia das ações criminosas cometidas por bandidos (p. 28).

Muniz e Proença Jr (2007) acreditam que toda a atividade policial é permeada por ações baseadas na discricionariedade, não apenas nas situações limite quanto ao uso da força que resulta em morte. Embora, segundo os autores haja um mandato aos agentes policiais, delegado pela *polity* e que estes agentes deveriam agir em conformidade com as expectativas de quem delegou, a atuação policial é flexível, podendo ser alterada no curso da ação:

As liberdades de escolha de quem outorga um mandato e de quem o recebe impõem níveis de flexibilidade intrínsecos, essenciais ao exercício concreto de poderes delegados. Isto empresta especificidade e singularidade ao âmbito, alcance e contornos do exercício de um mandato. É dizer: uma medida de arbítrio perpassa qualquer delegação recebida desde a sua definição até as alternativas reais de seu cumprimento. Tem-se assim, múltiplas instâncias de discricionariedade que se combinam e interagem, respondendo às demandas de uma *constituency*. Resultam a seu turno de visões e interesses em conflito e em barganha daqueles que concedem e recebem um mandato (MUNIZ e PROENÇA JR. 2012, p. 32).

Os autores delimitam ainda o que são os contornos do mandato policial, que estariam extremamente relacionados à discricionariedade da atividade policial. Segundo eles, os contornos do mandato caracterizam-se pelas delimitações dos modos e meios de agir e fazer da ação policial. Nestas delimitações haveria as alternativas possíveis e toleráveis do trabalho policial, em conformidade com as exigências e predileções do governo e da sociedade. E continuam:

[...] São nos contornos que se expressam as mudanças mais frequentes e substantivas no exercício do mandato policial. Os contornos constituem a expressão mais dinâmica, mais vigorosa do processo de transformação histórica das polícias, uma vez que buscam fazer dialogar o geral com o particular, o formal com o informal, o estrutural com o conjuntural, o que tem a ambição de ser permanente com o contingente. (MUNIZ e PROENÇA JR., 2012, p. 47)

Isto significa que a discricionariedade policial não é aleatória, ela se faz sob influência dos contornos das exigências e predileções da *polity*, e a *accountability* do trabalho policial será produzida e utilizada com base nos contornos previstos pela

delegação do mandato pela *polity*. Isso corrobora a perspectiva de que a alta letalidade policial estaria respaldada por princípios acolhidos e consentidos pela comunidade política e, por isso, quando há contestação quanto à discricionariedade policial ser guiada por orientações racistas, alguns policiais entrevistados por Schlittler (2016) atribuem a isso as características da sociedade de uma forma geral, e que as polícias somente refletiriam, agindo em conformidade ao racismo estrutural da sociedade:

[o consentimento social ao mandato policial baseia-se nas] exigências políticas, do governo, expressas em termos de diretrizes e prioridades; as exigências de natureza social, da coletividade, expressas em termos de demandas das comunidades policiadas ou de grupos sociais; e as exigências de natureza legal, expressas na legislação e normas que refletem uma dada pactuação social num determinado momento do tempo. As duas primeiras exigências reportam-se à caracterização da legitimidade da ação policial e os processos de legitimação; a terceira remete de maneira mais aparente à legalidade da ação policial. Assim, pode-se tomar a “oportunidade” de uma ação policial como juízes que se orientam a partir das exigências de legitimidade e legalidade de uma dada *polity* (MUNIZ e PROENÇA JR., 2012, p. 54).

Cabe destacar ainda no que diz respeito à discricionariedade e à alta letalidade da polícia no estado de São Paulo a aprovação pelas altas autoridades públicas dos resultados dos confrontos policiais como incentivadores deste tipo de atitude. Quando ocorreu o caso de Várzea Paulista, em 2012, no qual a ROTA, em suposto confronto com membros do PCC após uma emboscada, matou seis pessoas, imediatamente o governador e a promotora de Justiça saíram em defesa dos policiais. O ex-governador Alckmin afirmou que “quem não reagiu, está vivo”, enquanto a promotora corroborou a fala do governador atribuindo legitimidade à ação policial, não visualizando nada de irregular na conduta policial mesmo antes das investigações confirmarem se de fato ocorreu um confronto e que o resultado das mortes dos membros da facção estava dentro dos parâmetros legais. Da mesma maneira, quando o ex-secretário de Segurança Pública, Ferreira Pinto⁹, reiterou veementemente que a polícia só deixa de matar quando não sai às ruas para combater a criminalidade, e que a polícia mata mais nos confrontos do que os bandidos porque está mais treinada para atirar certeira e se defender e ainda que o confronto que resulta em morte é opção dos criminosos, está apoiando a ação policial para a letalidade e incentivando os

⁹ Estas afirmações são verificadas no Programa Complicações, da UNIVESP, realizado em 1 abr. 2016.

policiais dos demais batalhões, que veem a ROTA como um exemplo a ser seguido, para que privilegiem o uso da força letal em detrimento do uso progressivo da força.

Para Schlittler (2016) a atuação policial baseia-se no racismo institucional e, por isso, as abordagens, prisões em flagrante e a letalidade recaem majoritariamente na população masculina, jovem e negra. E disso, resulta que o encarceramento em massa prende mais jovens negros e a letalidade policial recai sobremaneira neste mesmo segmento da população. Ela acredita, em conformidade com o sociólogo Michel Misse (2010), que o “ser bandido” no Brasil é uma construção social e histórica feita ao longo de todo o século XX, desta forma, a polícia, com suas práticas baseadas na experiência das ruas, conhece a face do bandido e não precisa do saber escolar e orientações reguladoras para basear sua suspeita. Para Misse (2010), o bandido estaria associado a uma subjetividade caracterizada por marcadores sociais, etários, territoriais, identificando um sujeito criminal, que pode nem ser, de fato, um criminoso, mas que “carrega” o crime na sua identidade física e sociocultural.

1.4.1 Incidência da letalidade policial na juventude negra

Durante a década de 1990, eu, moradora à época de Americanópolis, zona sul da capital paulistana, me deparei com corpos mortos estendidos no chão, vítimas de homicídios, não apenas por uma ou duas vezes. Naquela década, as “tretas” eram muitas e por motivos variados, passando por questões de família, relacionamentos amorosos, a busca pelo status para ostentar bens, um que não gostou da forma como foi olhado pelo outro, dívidas por drogas e tantos outros desentendimentos que se “resolviam” na bala em diversos lugares da periferia paulistana. Conforme Manso e Dias (2018):

Desde que a violência começou a crescer em São Paulo, o que se viam eram homens armados matando uns aos outros, numa selva dividida entre “rivais” e “aliados”. Os policiais militares que atuavam no patrulhamento ostensivo dos territórios violentos, eram uma das partes a usar e a promover a violência nessa disputa, com suas justificativas de matar em defesa da cidade ou do cidadão de bem. O homicídio, em vez de problema, era apontado como a solução, como ferramenta de controle. Mas diversos pequenos grupos eram levados a lançar mão desse mecanismo violento. Até o fim dos anos 1990, a cena criminal paulista era brutal, desordenada, imprevisível, o que contribuía para o estado de São Paulo ser um dos mais violentos do Brasil (MANSO e DIAS, 2018, p. 118)

Em 1988 o grupo de rap Racionais MC's já descrevia estes conflitos e suas “resoluções” finais em suas músicas. Em “Pânico na zona sul”, por exemplo, o grupo relatava o pânico trazido por grupos de extermínio e pela polícia que matavam aqueles considerados delinquentes. Em seus dois discos dos anos 1990 o grupo continuou com letras que versavam sobre a violência na periferia, indicando, sobretudo, os conflitos motivados pelas drogas e as mortes perpetradas por policiais, principalmente daqueles que pareceriam culpados e que teriam o estereótipo de bandido para a instituição policial. Além dos relatos, o grupo procurava alertar aos jovens, sobretudo aos jovens negros, sobre outras possibilidades de “sobrevivência no inferno” da babilônica periférica paulistana, como o fizeram na canção “Voz ativa”, na qual se referem a diversas situações de desigualdade racial, exaltam alguns expoentes negros e afirmam que a juventude negra tem voz ativa.

A partir dos anos 2000, não apenas em Americanópolis, mas em outros bairros da periferia paulistana e de outros municípios do estado, “tropeçar” em corpo morto por homicídio doloso passou a ser incomum. Para explicar essa mudança na dinâmica criminal há diversas teorias. O governo atribui o declínio dos homicídios dolosos a sua política de segurança pública. O pesquisador Bruno Paes Manso acrescenta outros dois fatores a esta queda. Acredita que há a influência do crime organizado com a “paz entre os ladrões” estabelecida pelo Primeiro Comando da Capital, no qual se evita mortes nas periferias, a fim de que não tenha necessidade da polícia estar nas periferias atrapalhando os negócios do tráfico de drogas. Além disso, o próprio PCC teria seu tribunal e, nos debates, resolveria os conflitos particulares, chegando, inclusive à “pena de morte”. Manso acredita ainda na influência dos raps, clamando para que os jovens negros e pobres deixassem de se matar, como se verifica na letra a seguir:

[...] Dali a poucos minutos, mais uma dona Maria de luto!
 Na parede o sinal da cruz. que porra é essa?
 Que mundo é esse? onde tá Jesus?
 Mais uma vez um emissário
 Não incluiu Capão Redondo em seu itinerário
 Porra, eu tô confuso
 Preciso pensar. Me dá um tempo pra eu raciocinar
 Eu já não sei distinguir quem tá errado
 Sei lá, minha ideologia enfraqueceu
 Preto, branco, polícia, ladrão ou eu?
 Quem é mais filha da puta, eu não sei!
 Aí fodeu, fodeu, decepção essa hora
 A depressão quer me pegar vou sair fora
 2 de novembro era finados

Eu parei em frente ao São Luis do outro lado
 E durante uma meia hora olhei um por um
 E o que todas as senhoras tinham em comum
 A roupa humilde, a pele escura
 O rosto abatido pela vida dura
 Colocando flores sobre a sepultura
 ("podia ser a minha mãe")
 Que loucura!
 Cada lugar uma lei, eu tô ligado
 No extremo sul da zona sul tá tudo errado
 Aqui vale muito pouco a sua vida
 A nossa lei é falha, violenta e suicida
 Se diz que, me diz que, não se revela
 Parágrafo primeiro na lei da favela.
 Assustador é quando se descobre que tudo dá em nada
 E que só morre o pobre
 A gente vive se matando irmão, por quê? Não me
 Olhe assim, eu sou igual a você
 Descanse o seu gatilho, descanse o seu gatilho,
 Entre no trem da humildade, o meu rap é o trilho.
 (BROWN, Mano. RACIONAIS MC'S, música "Fórmula mágica da paz".
 Disco *Sobrevivendo no inferno*, 1997)

Os Racionais MC's em toda sua trajetória tiveram em seu repertório questões relacionadas à periferia, polícia, homicídios, pobreza e aos homicídios da juventude negra, seja o perpetrado pelos próprios jovens negros ou, o que já existia em idos dos anos 1990, mas se intensificou após os anos 2000, que foram as mortes da juventude negra perpetradas pela polícia. Os homicídios da juventude negra passaram a ser tema de debate do movimento negro também em princípios do século XXI, no entanto, sendo verbalizado como "genocídio da juventude negra", pela própria juventude que se mostrou protagonista falando sobre si e suas questões e colocando em debate os homicídios da juventude negra como um problema público e que, por isso, necessitaria de uma política pública para resolvê-los. Este é o ponto de vista de Paulo César Ramos (2014) sobre os movimentos de juventude negra que emergem em princípios do ano 2000 tematizando a violência e o genocídio da juventude negra como um problema público.

Em diversas pesquisas (dentre algumas, Ouvidoria de Polícia, 2018; e Sinhoretto, Silvestre e Schlittler, 2014) apontam-se que o público-alvo da letalidade policial paulista são homens jovens e negros. Percebendo este problema, os jovens negros iniciaram um movimento de militância por seu reconhecimento como sujeitos

de direitos, visando sanar a questão do genocídio¹⁰ da juventude negra, sobretudo em decorrência da intervenção policial pelas mãos do estado.

Ramos (2014) relata uma série de avanços perante as instituições públicas federais que o movimento de juventude alcançou após o ano 2000. A Política Nacional de Juventude de 2005, por exemplo, apontou diretrizes e perspectivas a respeito de ser a juventude negra a maior vítima de homicídios. Em 2008 ocorreu a I Conferência Nacional de Juventude, na qual foi deliberado que deveria ser priorizada a implementação do relatório do I ENJUNE – Encontro Nacional de Juventude Negra (2007), que reivindicava, dentre outras medidas, que o Estado deveria ser responsabilizado pelo genocídio da juventude negra, que ocorre pela ação policial, e deveria elaborar políticas para a contenção deste genocídio. O I Seminário Nacional de Políticas Públicas de Povos e Comunidades Tradicionais e Juventude, ocorrido em 2009, elaborou um manifesto sobre o genocídio dos jovens negros. No ano seguinte, o documento do CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude aponta que a juventude negra é a maior vítima dos homicídios e reivindica a criação de políticas públicas específicas para solucionar este problema.

Apesar destes avanços, foram diminutos os progressos em relação à contenção da letalidade policial e sua incidência majoritária na juventude negra que, conforme apontou o Relatório da Ouvidoria da Polícia de São Paulo (2018) referente a 639 mortes perpetradas por policiais no ano de 2017 analisadas pelo órgão, estas mortes acometeram homens (99%), jovens até 25 anos (65%) e negros (65%).

Outra indicação que as reivindicações do movimento negro de juventude perante o governo no início dos anos 2000 não lograram sucesso ainda foi a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens ocorrida entre os anos de 2015 e 2016. A CPI se deu também por solicitação do movimento negro, por meio do Conselho Nacional de Juventude, com o intuito de investigar os assassinatos de jovens brasileiros. A Comissão constatou que há um perfil dos assassinados no Brasil: dentre as cerca de 56 mil pessoas assassinadas anualmente, 56% são jovens, 77% são negras e 93% são homens, além de incidir majoritariamente na população pobre.

¹⁰ Ramos (2014) argumenta que entre os próprios jovens negros do movimento não havia consenso sobre o termo “genocídio”, ora porque o termo é caracterizado como a eliminação de um povo, raça ou adeptos de uma religião por outro povo, outra raça ou outra religião e, no caso da juventude negra, esta eliminação ocorre, por vezes, pelo próprio negro jovem ou pelo negro policial, ora porque o termo genocídio nem sempre é compreendido por todos, preferindo o movimento usar “genocídio da juventude negra” nos diálogos institucionais com o governo e “eliminação da juventude negra” nos demais espaços.

Outra conclusão da CPI foi “a necessidade de assumir que o Estado Brasileiro vem sistematicamente dizimando sua população jovem, em sua maioria negra e de origem pobre.” (Senado Federal, 2016, p. 14)

A CPI, ao final, elencou uma série de recomendações e proposições de lei para combater os homicídios que acometem a população jovem e negra que serão apresentados neste trabalho posteriormente.

Esse capítulo buscou apresentar a constituição da polícia, juntamente com o surgimento do Estado Moderno, além de apresentar as características que foram moldando as polícias no Brasil, sobretudo a Polícia Militar do Estado de São Paulo, foco desta pesquisa. Foram abordados ainda alguns elementos da atuação policial militar no estado de São Paulo no contexto pós-redemocratização, com destaque para atuação da ROTA, que é a unidade especial de choque da PMESP, com altos índices de letalidade e que figura como exemplo para os demais policiais. Por fim, o capítulo indicou a emergência dos movimentos de juventude negra como protagonistas na articulação política, em princípios do século XXI, colocando em pauta o genocídio da juventude negra como problema público, perpetrado pelo Estado, e merecedor de políticas públicas para sua contenção.

O próximo capítulo apresenta os elementos que caracterizam o excesso da letalidade policial e os dados estatísticos do estado de São Paulo que atestam o uso excessivo da força policial militar paulista e reforçam a necessidade da elaboração e da efetividade de políticas públicas para a contenção da letalidade policial. Além disso, apresenta dados dos estados de Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro que indicam as ascensão da letalidade policial nestas localidades.

2 LETALIDADE POLICIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo são apresentados os parâmetros que caracterizam a alta letalidade e também a situação do estado de São Paulo quanto à letalidade perpetrada pela Polícia Militar entre os anos de 1996 e 2015. Além disso, será feita uma comparação da letalidade policial nos estados de Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro, indicando a ascensão da letalidade nos mesmos.

2.1 Alta letalidade policial – caracterização do uso excessivo da força policial

Posto que o uso da força é uma característica essencial ao trabalho policial e, como já mencionado anteriormente, há uma distribuição do uso da força policial que, de acordo com a pesquisadora Adriana Loche (2010) pode variar da simples presença policial uniformizada com seus instrumentos de trabalho que, simbolicamente, usaria essa força para inibir ações delituosas, passando pela força da comunicação, táticas defensivas desarmadas, uso de armas menos letais, até chegar ao uso extremo da força letal (Instituto Sou da Paz¹¹, 2013; 2014), o uso da força policial que resulta na morte de seu oponente é conceituada como letalidade policial.

Os dados referentes às mortes decorrentes da atividade policial no Brasil são muito imprecisos, algumas secretarias de segurança (ou órgãos correlatos) computam estes dados, mas não continuamente, porém mesmo nas que o fazem com frequência, como a do estado de São Paulo que, desde 1995 contabiliza e publica os dados sobre criminalidade, incluindo as mortes decorrentes de intervenção policial, estes índices são falhos porque a metodologia de qual dado coletar e como apresentá-lo, sobretudo nos últimos anos, muda constantemente¹².

Segundo a Justiça Global¹³ (2003), o índice de letalidade pode ser obtido através da razão entre o número de civis mortos e o número de civis feridos em confrontos com policiais, na qual, em situação de normalidade, o número de feridos

¹¹ O Instituto Sou da Paz é uma organização com atuação na área de pesquisa, desenvolvimento e *advocacy* com o intuito de reduzir a violência no país por meio de políticas públicas.

¹² Mais detalhes sobre isso serão discutidos mais adiante.

¹³ Organização de proteção e promoção dos direitos humanos e defesa da democracia.

deveria ser maior do que o número de mortos, indicando que o policial privilegiou a contenção do opositor e não a sua morte.

Internacionalmente são usados três critérios para classificar a letalidade policial como excessiva (Justiça Global, 2003; Loche, 2010; Bueno, Cerqueira e Lima, 2013):

- i) Relação ente civis mortos e civis feridos pela polícia;
- ii) Relação entre civis mortos e policiais mortos;
- iii) Percentual das mortes perpetradas por policiais em relação ao total de homicídios dolosos.

Segundo Loche (2010), estes dados não devem ser interpretados isoladamente. A respeito do primeiro critério de aferição da letalidade policial excessiva, a Anistia Internacional¹⁴ (2003) chama esta relação de índice de letalidade. Bueno, Cerqueira e Lima (2013) consideram que, em situação de normalidade, na qual o policial tem por objetivo a contenção do opositor, o número de civis feridos será maior do que o número de civis mortos. O contrário disso, segundo Loche (2010), o policial estaria agindo “deliberadamente, sem levar em consideração a necessidade da ação” (p. 47). Um número de civis mortos superior durante muitos anos ao número de feridos indica, para a pesquisadora, que há uma permissão da comunidade política para que a polícia atue de forma mais violenta em seus confrontos.

Já quanto ao segundo critério, Chevigny (apud Justiça Global, 2003) acredita que quando a razão entre civis mortos e policiais mortos é maior que 10, há excesso de força policial. O FBI¹⁵ (Justiça Global, 2003) trabalha com a proporção de 12. Em todo caso, os parâmetros adotados por Ignacio Cano (1997 apud Justiça Global, 2003) são mais rigorosos, pois o pesquisador acredita que a proporção de 4 civis mortos para cada 1 policial morto em confronto já caracteriza alta letalidade. Loche (2010) acredita que uma razão alta de mortes de civis em relação à morte de policiais significa que estes buscam combater a criminalidade com violência.

Em relação ao critério da proporção de mortes atribuídas à polícia em relação ao total de homicídios dolosos de determinado território, a Anistia Internacional, (2003) relata que em algumas localidades pesquisadas pela Justiça Global para relatório sobre violência policial, esta proporção chega a 10%, o que para Cano é um número

¹⁴ Organização internacional, com atuação em mais de 150 países que busca a proteção dos direitos humanos.

¹⁵ Federal Bureau of Investigation – Departamento Federal de Investigações – polícia investigativa e de inteligência dos Estados Unidos,

preocupante, uma vez que para cada 10 homicídios dolosos, a polícia é responsável por um, indicando que a força utilizada pela polícia está acima da ameaça representada pela sociedade (Loche, 2010).

No capítulo 3 será mostrado que, no ano de 2014 a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi responsável por 25% de todas as mortes violentas no município de São Paulo, conforme indica a pesquisa realizada por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016).

2.2 Estatísticas produzidas na área de segurança pública no Brasil

A produção de dados estatísticos sobre as políticas públicas tem suma importância para a readequação das mesmas, a partir do conhecimento que se produz sobre o que era e como está a situação após a implementação de determinada política. Em relação aos dados estatísticos sobre criminalidade e segurança pública no Brasil, Renato Sergio de Lima (2008) salienta que já eram produzidos dados estatísticos a este respeito em 1870, no período imperial, que serviam para a manutenção do governo e também para divulgar à população o que estava sendo feito.

Nos anos 1970 iniciou-se uma pressão maior da sociedade para que o governo fosse mais transparente em relação a suas decisões, o que culminou na ampliação da abertura dos dados estatísticos sobre criminalidade, por exemplo. A partir deste momento, segundo Lima (2008), estes dados passaram a ser produzidos mais intensamente, porém com informações relacionadas diretamente às tipificações penais, o que não auxiliava o planejamento das operações policiais com base nestes dados. O autor salienta que, somente no final da década de 1990, a produção destes dados passou a ter mais utilidade para os órgãos policiais, pois passaram a ser baseadas em dados georreferenciados.

Outro ponto relevante mostrado por este pesquisador é que a produção de dados revela certa inclinação político-institucional a respeito do que o governo quer mostrar e como ele quer mostrar. A partir dos dados publicizados sobre criminalidade e conforme a maneira que estes dados são apresentados, o governo consegue, conforme Bueno (2018), definir o que é crime e quem é o sujeito criminoso:

[...] As opções institucionais e burocráticas por trás dos registros oficiais revelam muito mais do que a existência de uma vítima cuja morte foi provocada por um policial; revelam valores e moralidades que determinam

qual nomenclatura esta ocorrência vai assumir, **como** essa narrativa será construída e **quem** é vítima da ação policial (BUENO, 2018, p. 154 - grifo da autora).

Neste caso, a pesquisadora Samira Bueno (2018) se refere especificamente aos casos de morte em decorrência da atividade policial, nos quais a vítima, desde a confecção do Boletim de Ocorrência, é registrada como ré que resistiu à prisão (e a narrativa do boletim é composta de diversos elementos que incriminam o falecido) enquanto os policiais, que reagiram à agressão, são apresentados como vítimas.

Para Costa e Lima (2018), as estatísticas criminais, ainda mais as séries históricas, são capazes de subsidiar o desenho e a implementação da política pública, mostrando ao Estado o que é oficial e, desta forma, é capaz também de influenciar a percepção da sociedade sobre o que é o crime e quem são os criminosos. Embora seja papel da lei determinar quem é criminoso e o que é crime, é inegável o papel das estatísticas criminais em influenciar a sociedade através da produção e seleção dos dados que motivam a agenda da segurança pública.

Embora a produção de dados estatísticos sobre criminalidade no país exista desde o século XIX e mais recentemente tenha se tornado quase uma norma para a maioria dos estados brasileiros, Lima (2008) chama a atenção para a “opacidade” da produção destes dados. O autor argumenta que estes dados podem ser produzidos e divulgados à exaustão, no entanto, não são compreendidos pela sociedade e, tampouco são utilizados pelo governo para subsidiarem os *policy makers* em diagnósticos úteis para a avaliação e reformulação das políticas públicas (Lima, 2008; Bueno, Cerqueira e Lima, 2013; Costa e Lima, 2018).

Considerando o Brasil como um todo, os dados oficiais, segundo Costa e Lima (2018), não são confiáveis, em razão da inexistência de sistematização e da ausência de uma cultura de informação sobre a segurança pública em todos os estados, sobretudo quando se considera a desinformação a respeito de mortes causadas por policiais já que há subnotificação em diversas unidades federativas (Cerqueira et al, 2016).

May (2011 apud Costa e Lima, 2018) acredita que estatísticas oficiais confiáveis e válidas precisam de: padronização das categorias de classificação (sem margem para critérios pessoais de classificação); categorias mutuamente exclusivas (para que não sejam contabilizadas mais de uma vez); e classificação exaustiva (para que todos os crimes sejam contabilizados).

Mesmo com a redemocratização e a nova Constituição Federal de 1988 o aparato de justiça criminal e segurança pública não se modificaram, houve continuidade das formas burocráticas para registro de ocorrências, além da multiplicidade de critérios para classificação e produção de estatísticas criminais. Das 58 diferentes polícias existentes no país, cada uma possui critérios distintos para produzir e classificar dados estatísticos criminais, o que o Ministério da Justiça busca padronizar desde 1995 (Lima, 2008, p. 66).

O Senado Federal, em 2016, após a Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens, propôs, como recomendação, que haja um protocolo padronizado para registro de dados e informações gerais sobre segurança pública que contenha, minimamente, dados sobre raça/cor, idade e sexo dos envolvidos na ação. Além disso, foi sugerido, ainda pelo Senado, a criação de um banco de dados nacional consolidado como aperfeiçoamento ao Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas. Outra proposta resultante da CPI do Assassinato de Jovens foi o Projeto de Lei 241/2016 – Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública com o objetivo de que os órgãos de segurança pública sejam transparentes em relação aos dados que produzem e possam tornar públicas informações de interesse público, sem a necessidade de serem acionados para isso, de modo que possam contribuir com a prestação de contas do sistema de segurança pública e colaborar com o controle social por parte da população (Senado Federal, 2016).

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização que busca aprimorar a atuação dos setores de segurança pública no Brasil, busca traçar uma sistematização da produção estatística sobre criminalidade de todas as unidades federativas do Brasil, através de dados disponibilizados pelas Secretarias de Segurança Pública (ou similares) de cada estado. Nota-se, contudo, subnotificações, e alguns estados não contabilizam todas as informações a respeito de segurança em seu território. Na compilação realizada com dados disponíveis nos Anuários de Segurança Pública produzidos por esta organização, foram agrupadas as mortes decorrentes da atividade policial militar, numa série histórica de 2010 a 2016, na qual havia dados incompletos de 16 estados mais o Distrito Federal, faltando os dados a respeito de um ou mais anos, conforme pode se verificar na tabela abaixo:

Tabela 2 – Morte decorrente de intervenção policial, estados brasileiros, 2010-2016

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.	Números absolutos	Taxa / 100 mil hab.
Brasil					1.457	1	1.158	1			1.504	1	1.779	1
AC			2	0	5	1	2	0	2	0	8	1	15	2
AL	0	0	2	0	24	1	20	1	58	2	77	2	97	3
AM			3	0	5	0	5	0	24	1	30	1	24	1
AP			3	0	1	0					19	2	58	7
BA	236	2	224	2	284	2	234	2						
CE			0	0					33	0				
DF			0	0	1	0			3	0			7	0
ES			4	0	13	0	18	0	17	0	15	0	27	1
GO	16	0	6	0	62	1	55	1	79	1	111	2	179	3
MA	0	0	1	0	11	0	22	0	49	1	85	1	122	2
MG					56	0	46	0	98	0	65	0	87	0
MS	3	0	0	0	15	1	24	1	79	3	23	1	24	1
MT	5	0	10	0	7	0	7	0	6	0	4	0	7	0
PA			70	1	65	1	103	1	127	2				
PB	5	0	7	0	13	0	14	0	21	1	9	0	16	0
PE	29	0	24	0	31	0					37	0	60	1
PI			7	0	2	0	5	0	11	0	11	0	19	1
PR	119	1	147	1	165	2	166	2	178	2	214	2	210	2
RJ														
RN	5	0	21	1	1	0			68	2	74	2	55	2
RO	4	0	2	0	6	0	10	1	11	1	8	0	14	1
RR			0	0	0	0			1	0				
RS			36	0	67	1	42	0	60	1	74	1	119	1
SC			41	1	52	1	43	1	75	1	51	1	52	1
SE	4	0	3	0										
SP	495	1	438	1	564	1	341	1	693	2	580	1	576	1
TO	5	0	2	0	7	0	1	0	2	0	9	1	11	1

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/tableau-ocorrencias/>, acessado em: 13 mai. 2018.

Os estados de São Paulo e Minas Gerais são os que apresentam uma série histórica mais longa em relação aos demais estados do país de acordo com os dados estatísticos sobre a criminalidade tornados públicos.

São Paulo iniciou a publicação de dados estatísticos no segundo semestre de 1995 por força da lei 9155/1995. Esses dados são publicados trimestralmente, inicialmente somente no Diário Oficial do Estado e, posteriormente, disponibilizados também na página da internet da Secretaria de Segurança Pública. A lei solicitava a obrigatoriedade da publicidade dos dados referentes à atuação das polícias civis e militares do estado, incluindo as mortes decorrentes da atividade policial. De acordo com Bueno (2018), a elaboração desta lei, segundo indicam os bastidores, foi criada justamente para publicar dados sobre a letalidade policial, sobretudo, após o Massacre do Carandiru, ocorrido em outubro de 1992.

Apesar de publicar os números sobre morte decorrente da atividade policial há mais de 20 anos, a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo modifica periodicamente as formas de coleta e publicação destas informações. Segundo Bueno (2018), os dados sobre letalidade policial e vitimização de policiais são produzidos pelas Corregedorias da Polícia Militar e da Polícia Civil (lembrando que cada polícia tem a sua respectiva corregedoria), que encaminham à Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria, que é a responsável pela publicação no Diário Oficial e no site da Secretaria:

[...] embora a CAP seja o órgão responsável pela produção de estatísticas criminais em todo o Estado, produzidas a partir dos boletins de ocorrência lavrados pela Polícia Civil, os casos envolvendo policiais como autores ou vítimas de homicídio são produzidos e contabilizados pelas próprias polícias, na evidência das disputas em torno do que e de que forma deve ser contado (BUENO, 2018, p. 159).

Isso indica que cada polícia escolhe a maneira mais conveniente de apresentar a vitimização de seus policiais e também as mortes perpetradas por suas respectivas polícias.

Em 2006 foram incluídos na divulgação dos dados das atividades policiais pela Secretaria de Segurança Pública os “homicídios dolosos fora de serviço” praticados pelos policiais militares que, segundo os documentos oficiais produzidos pela Secretaria, poderiam ser enquadrados no excludente de ilicitude, ou seja, não seriam criminalizados (Bueno, 2018). Desta feita, havia, portanto, naquele momento, três categorias de

homicídios dolosos atribuídos à polícia militar: homicídio doloso no horário de serviço (sem excludente de ilicitude); homicídio doloso fora de serviço e homicídio doloso fora de serviço com excludente de ilicitude. Isto significa que o policial poderia ser criminalizado apenas pelos homicídios dolosos fora de serviço, no qual fosse caracterizada a intenção de matar, o que não poderia ser uma reação em situações de roubo, por exemplo, pois nesse caso, seria enquadrada como excludente de ilicitude.

Em 2015 houve nova mudança em relação à apresentação dos dados estatísticos: as mortes decorrentes da atividade policial fora de serviço passaram a ser computadas também no site da Secretaria de Segurança Pública pois, desde 2009, apareciam zeradas e eram computadas apenas na apresentação dos números mensais no Diário Oficial do Estado (Bueno, 2018).

A justificativa seria que, a partir de então, as mortes decorrentes da ação de policial civil ou militar, fora de serviço, consideradas no momento do flagrante como em legítima defesa, própria ou de terceiros, seriam contabilizadas como morte decorrente da atividade policial fora de serviço. Para Bueno (2018) um dos impactos desta nova categorização foi considerar toda morte praticada por policiais fora de serviço como legítima defesa, portanto, excluída do rol de mortes criminalizáveis. Sendo assim, os homicídios dolosos considerados como reações, mesmo após a resolução de 2013 não passaram a ser contabilizados junto aos homicídios dolosos gerais, o que impactaria na contabilização destes crimes, aumentando os homicídios dolosos em todo o estado, prejudicando a meta de redução de homicídios do governo, no “Programa São Paulo contra o crime”, que entrega uma premiação financeira (bônus salarial) quando há redução de homicídios dolosos, o que não inclui nenhum número da letalidade policial, inclusive a quantia de “homicídios dolosos reações” que, entre 2006 e 2015, registraram 973 mortes ocasionadas por policiais (Bueno, 2018).

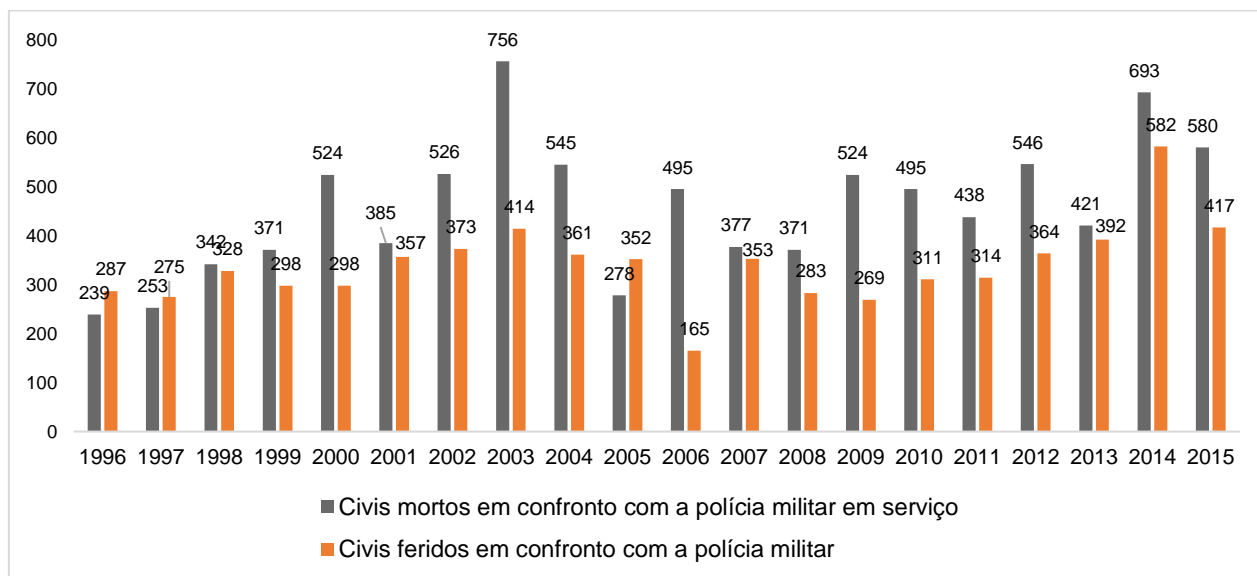
Isso posto, todas estas mudanças exibem o quanto é confuso, inclusive a confusão é conveniente, para que o governo apresente os números que quiser, na forma que considerar mais adequada em determinado momento, de modo que as estatísticas possam corroborar – mesmo que ilusoriamente – com determinado propósito político, como forma não apenas de continuar remunerando os policiais por algo que não é fato, mas também, e principalmente, para continuar obtendo o “reconhecimento público”, por parte de eleitores, da imprensa e de órgãos internacionais, de que o governo vence a batalha contra a criminalidade reduzindo os homicídios dolosos em todo o estado.

Mesmo com todas estas articulações para apresentação dos números sobre mortes no estado, em conformidade com os interesses político-institucionais do governo, a letalidade policial permaneceu com altos índices e os números não foram levados em conta para a avaliação da política de segurança pública e elaboração de novos parâmetros de atuação policial suficientes para a redução da alta incidência de mortos decorrentes da ação policial.

2.3 Análise da letalidade da polícia militar paulista conforme os indicadores de uso excessivo da força policial

Retomando os três indicadores que, analisados conjuntamente, podem indicar se a letalidade policial é alta, discutiremos três situações, com base nos dados publicados trimestralmente pela Secretaria de Segurança Pública, entre os anos de 1996 e 2015, a fim de verificar a letalidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Faz-se necessário salientar que os dados estudados nesta pesquisa se referem aos números relativos à atuação do agente policial em serviço. Isto significa que não são considerados dados de feridos e mortos, policiais e civis, quando policiais militares estavam fora de serviço.

Gráfico 1 – Civis mortos e feridos por policiais militares em confrontos, São Paulo

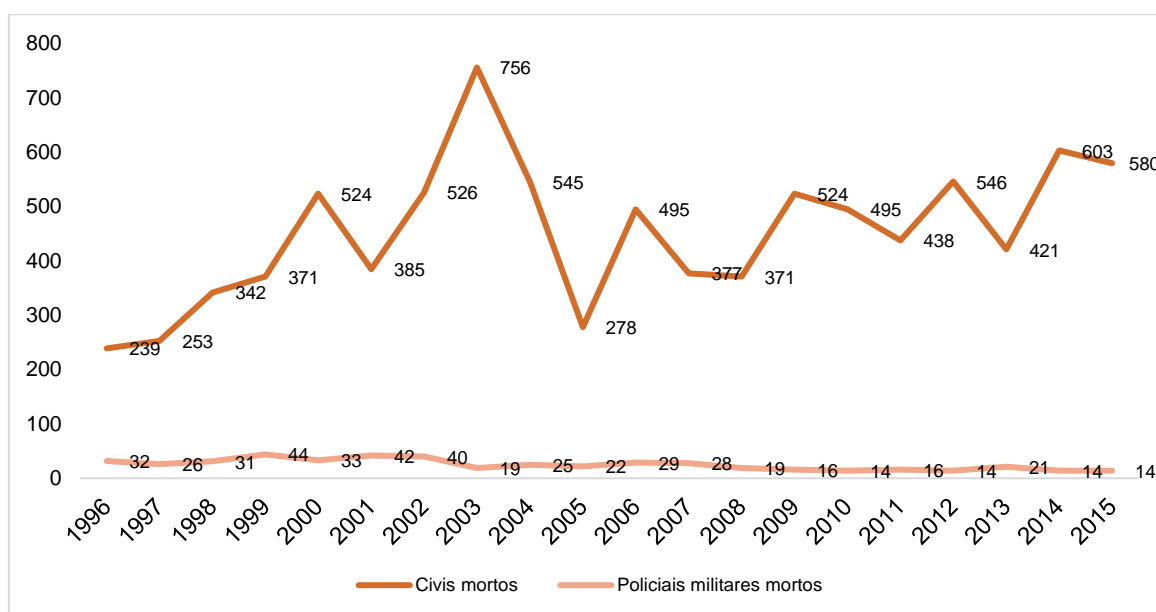


Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

A relação entre civis mortos e civis feridos em decorrência da atividade policial nos 20 anos analisados indica que, somente nos anos de 1996, 1997 e 2005 o número de feridos foi superior ao de mortos. A razão entre civis mortos e civis feridos foi de 1,3, significando que, nestes 20 anos, para cada pessoa ferida, 1,3 foram mortas, sendo que o ano de 2006¹⁶ essa taxa teve a maior proporção e para cada civil ferido três foram mortos pela polícia militar. Infere-se que a atuação policial, nestes 20 anos, foi majoritariamente voltada para a eliminação dos oponentes do que para a contenção da suposta resistência ao exercício do trabalho policial.

Quando se consideram as mortes de policiais militares e as mortes de civis em confrontos, os dados indicam que a proporção média foi de 18 civis mortos para cada policial morto. O gráfico 2 (Civis mortos e policiais militares mortos em confrontos) mostra policiais militares e civis mortos em confrontos entre os anos de 1996 e 2015:

Gráfico 2 – Civis mortos e policiais militares mortos em confrontos, São Paulo



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016. Elaboração própria.

Do gráfico acima depreende-se que em 1996 houve a menor razão entre civis e policiais militares mortos, quando, para cada policial morto, houve a morte de 7 civis.

¹⁶ Em relação ao ano de 2006, cabe destacar também que foi o ano dos ataques do PCC – Primeiro Comando da Capital, em maio daquele ano, e que o estado de São Paulo passou por constantes embates entre policiais e membros da referida facção criminosa.

Já nos anos de 2003, 2009, 2010, 2012, 2014 e 2015 a razão entre policiais militares mortos e civis mortos em confrontos foi das maiores da série analisada, numa proporção acima de 32 e chegando a 43, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 3 – Civis mortos e policiais militares mortos em confrontos, São Paulo

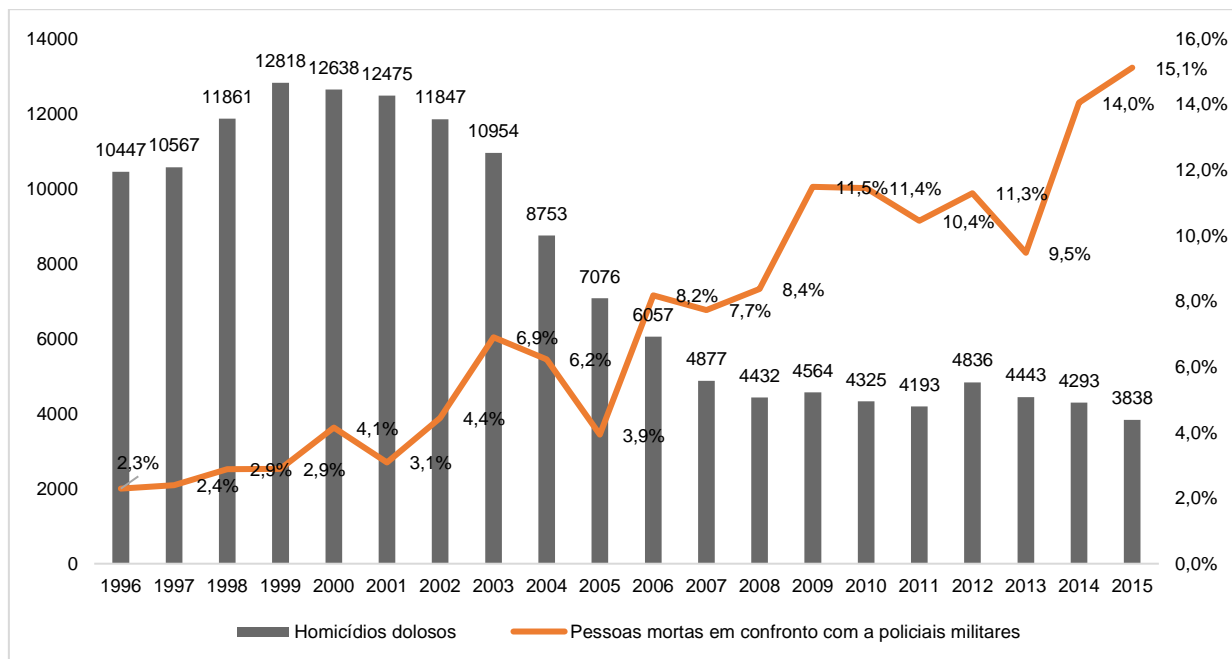
Ano	Civis mortos	Policiais mortos	Razão
1996	239	32	7,5
1997	253	26	9,7
1998	342	31	11,0
1999	371	44	8,4
2000	524	33	15,9
2001	385	42	9,2
2002	526	40	13,2
2003	756	19	39,8
2004	545	25	21,8
2005	278	22	12,6
2006	495	29	17,1
2007	377	28	13,5
2008	371	19	19,5
2009	524	16	32,8
2010	495	14	35,4
2011	438	16	27,4
2012	546	14	39,0
2013	421	21	20,0
2014	603	14	43,1
2015	580	14	41,4
Total	9069	499	18,2

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

De acordo com os parâmetros aceitáveis da proporção entre civis mortos e policiais mortos, conforme discutido anteriormente, nota-se que apenas nos anos de 1996, 1997 e 2001 estes índices foram inferiores a 10, indicando a intenção de matar, que se coaduna com o requisito anterior para atestar a alta letalidade da polícia militar paulista.

Por fim, o próximo gráfico relaciona os homicídios dolosos no estado de São Paulo e as mortes perpetradas por policiais no período de 1996 a 2015:

Gráfico 3 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, São Paulo



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

Do gráfico 3 extrai-se que até o ano de 2003 os homicídios dolosos no estado superavam a cifra de 10 mil mortes por ano, conforme indicado na tabela abaixo. Nestas circunstâncias, por mais que as mortes decorrentes de intervenção policial tivessem oscilado entre mais de três centenas a até quase 800 ao ano, a proporção das mortes causadas pela polícia militar ficava abaixo de 6,9%. No entanto, quando a redução de homicídios dolosos se estabilizou em torno de 4 mil mortos ao ano e as mortes ocasionadas pela atividade da polícia militar continua na mesma média entre 400 e 500 mortes ao ano, percebe-se que a polícia militar deve ser responsabilizada, proporcionalmente, por um número de mortos bem maior do que o era quando o número de homicídios dolosos no estado era alto, chegando a 15% em 2015.

Tabela 4 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, São Paulo

Ano	Mortes perpetradas pelas polícias militares	Homicídios dolosos	Proporção
1996	239	10447	2,3%
1997	253	10567	2,4%
1998	342	11861	2,9%
1999	371	12638	2,9%
2000	524	12638	4,1%
2001	385	12475	3,1%
2002	526	11847	4,4%
2003	756	10954	6,9%
2004	545	8753	6,2%
2005	278	7076	3,9%
2006	495	6057	8,2%
2007	377	4877	7,7%
2008	371	4432	8,4%
2009	524	4564	11,5%
2010	495	4325	11,4%
2011	438	4193	10,4%
2012	546	4836	11,3%
2013	421	4443	9,5%
2014	603	4293	14,0%
2015	580	3838	15,1%
Total	9069	151114	6,0%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

Ao considerar conjuntamente os três critérios de aferição da letalidade policial, pode-se concluir que há um uso excessivo da força policial pela Polícia Militar do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2015, pois todos os indicadores avaliados convergem para uma alta letalidade, revelando que a atuação policial militar no estado de São Paulo está mais direcionada ao extermínio de seus oponentes do que sua contenção e encaminhamento à prisão e às demais instâncias policiais e jurídicas que possam garantir a esta pessoa o devido processo legal.

2.4 Tendência de recrudescimento da letalidade policial em outros estados brasileiros

Dados oficiais do período da Ditadura Militar apontam que, em pouco mais de 20 anos, 400 pessoas foram mortas pelo Estado brasileiro. Obviamente este número está subestimado, tanto por ser um governo repleto de informações escamoteadas e confidenciais, mesmo após a instauração da Comissão Nacional da Verdade, como também por não considerar, por exemplo, milhares de indígenas e lideranças negras mortas naquele período por agentes estatais. No período pós-redemocratização, houve a ampliação da coleta sistematizada e da divulgação de dados públicos, incluindo as mortes perpetradas pelas polícias estaduais, no entanto, houve também o aumento da criminalidade violenta em diversos municípios do país, o que é demonstrado pelas cifras de mais de 50 mil mortes violentas intencionais anuais ao longo das três últimas décadas.

Como apontado anteriormente, o estado de São Paulo apresentou, entre meados dos anos 1990 até 2003, mais de 10 mil homicídios dolosos por ano e, nos anos seguintes, apresentou queda vertiginosa desses índices, tendo alcançado, em 2018, menos de 3 mil ocorrências de homicídios dolosos em todo o estado. Embora os crimes violentos de homicídios dolosos tenham apresentado esta queda, a atuação policial continuou privilegiando o combate fatal de seus opositores, tendo sido responsável por 15% de todas as mortes ocorridas no estado em 2015. A tendência de aumento da proporção de mortos, cuja responsabilidade é dos agentes estatais, em relação aos homicídios dolosos manteve-se nos últimos anos, quando a polícia militar do estado de São Paulo foi responsável por 16,4%, 20,1% e 21,8% das mortes violentas entre os anos de 2016 e 2018. Na capital paulista, esta proporção é ainda maior. Segundo Ana Carolina Pekny¹⁷, do Instituto Sou da Paz, em 2017 e 2018, a polícia de São Paulo foi responsável por uma a cada três mortes ocorridas na capital.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁸ mostrou tendência de elevação das mortes decorrentes de intervenção militar em todo o território brasileiro. Em 2017 aconteceram 55900 homicídios dolosos no Brasil, enquanto 5159 pessoas foram mortas por policiais brasileiros. Em 2013, foram 48735 homicídios dolosos para 1158

¹⁷ Em Audiência Pública sobre Violência Policial, em 21 mai. 2019.

¹⁸ 12º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, acessado em 20 mai. 2019.

mortes decorrentes da atividade policial, o que demonstra a tendência de elevação em ambas as ocorrências.

A título de comparação, esta pesquisa demonstrará a tendência de recrudescimento da atuação policial em outros três estados da federação.

Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro oscilou entre 4767 homicídios dolosos no estado, em 2010, reduzindo para 4200 em 2015, mas tornando a aumentar em 2016 e 2017, 5042 e 5346 ocorrências deste tipo, respectivamente. Em relação ao número de mortos pela polícia, os números oscilaram entre 885, em 2010, a 1127, em 2017, conforme a tabela a seguir:

Tabela 5 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Rio de Janeiro

Ano	Homicídios dolosos	Mortos pela polícia	Proporção de mortos pela polícia em relação aos homicídios dolosos
2010	4767	855	17,9%
2011	4279	523	12,2%
2012	4081	419	10,3%
2013	4745	416	8,8%
2014	4942	584	11,8%
2015	4200	645	15,4%
2016	5042	925	18,3%
2017	5346	1127	21,1%

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, acessado em 20 mai.2019. Elaboração própria.

Entre os anos de 2010 e 2017, a polícia militar fluminense foi responsável por 17,9% e 21,1% dos mortos em comparação ao total de homicídios dolosos, tendo, atualmente um patamar semelhante ao de São Paulo (21,1% no Rio de Janeiro e 20,1% em São Paulo). Quando comparado ao estado de São Paulo, percebe-se que, no Rio de Janeiro, a polícia mata muito e, a sociedade, em geral, também, o que não se verifica nos últimos anos entre os paulistas:

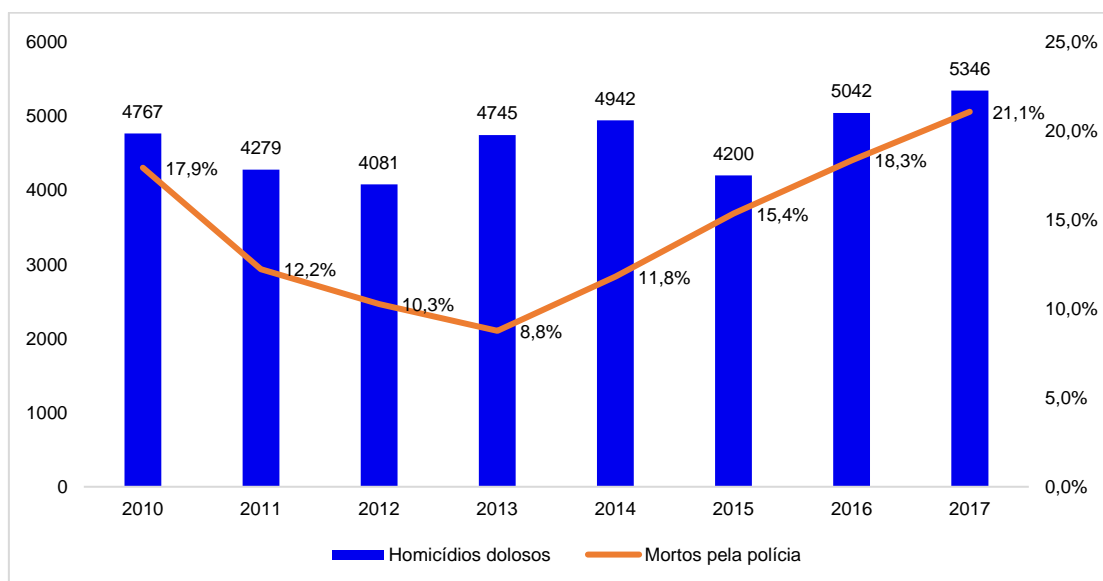
Tabela 6 – Homicídios dolosos e mortes em decorrência da atividade policial, São Paulo e Rio de Janeiro (2015 a 2017)

Ano	Homicídios dolosos (RJ)	Homicídios dolosos (SP)	Mortos pela polícia (RJ)	Mortos pela polícia (SP)
2015	4200	3838	645	580
2016	5042	3521	925	576
2017	5346	3249	1127	654

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro e Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, acessado em 20 mai.2019. Elaboração própria.

O gráfico abaixo mostra a oscilação das mortes perpetradas pela polícia do Rio de Janeiro, com a redução entre 2010 e 2013 e a posterior elevação, até alcançar os 21,1% em 2017.

Gráfico 4 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Rio de Janeiro



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, acessado em 20 mai.2019. Elaboração própria.

Pará

O estado do Pará apresenta índices de homicídios na faixa de 3 mil mortes entre os anos de 2010 a 2017. No entanto, os mortos pela polícia, no mesmo período vem aumentando ano a ano, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Pará

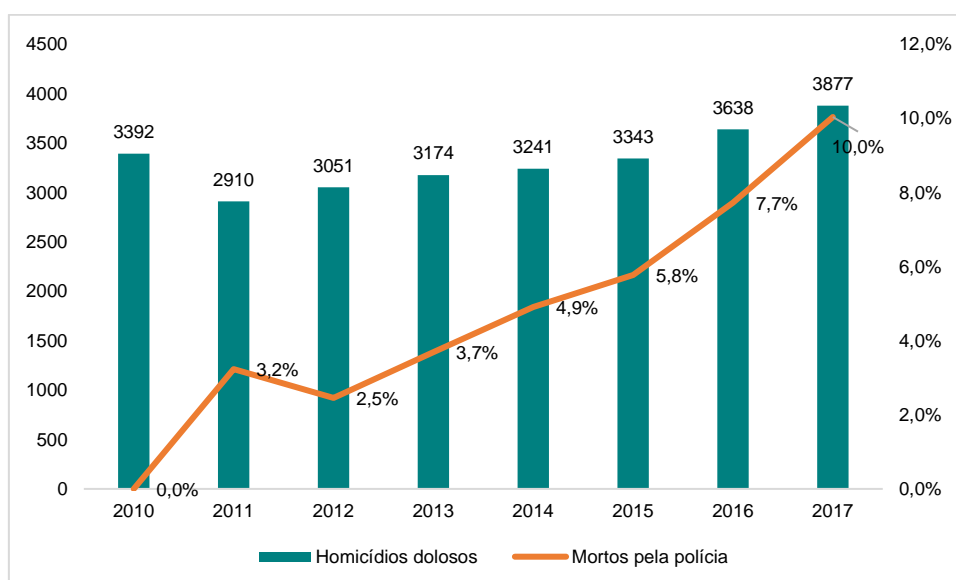
Ano	Homicídios dolosos	Mortos pela polícia	Proporção de mortos pela polícia em relação aos homicídios dolosos
2010	3392	0	0%
2011	2910	94	3,2%
2012	3051	75	2,5%
2013	3174	117	3,7%
2014	3241	159	4,9%
2015	3343	193	5,8%
2016	3638	281	7,7%
2017	3877	389	10,0%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, acessado em 10 mai.2019.
Elaboração própria.

Se em 2010 a polícia militar paraense foi responsável por 94 mortes, em 2017, este número mais que quadruplicou, alcançando a cifra de 389 mortos.

O gráfico a seguir mostra a tendência de ascensão das mortes perpetradas pela polícia do Pará neste período, bem como o aumento da proporção destas mortes quando comparadas ao total de homicídios dolosos no estado:

Gráfico 5 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Pará



Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, acessado em 10 mai.2019.
Elaboração própria.

Minas Gerais

Os dados disponíveis sobre homicídios e mortes perpetradas por policiais mineiros apontam que, embora a letalidade policial mineira seja muito mais baixa do que a encontrada nos demais estados aqui analisados, há uma tendência de elevação também, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 8 – Homicídios dolosos e proporção de mortes em decorrência da atividade policial, Minas Gerais

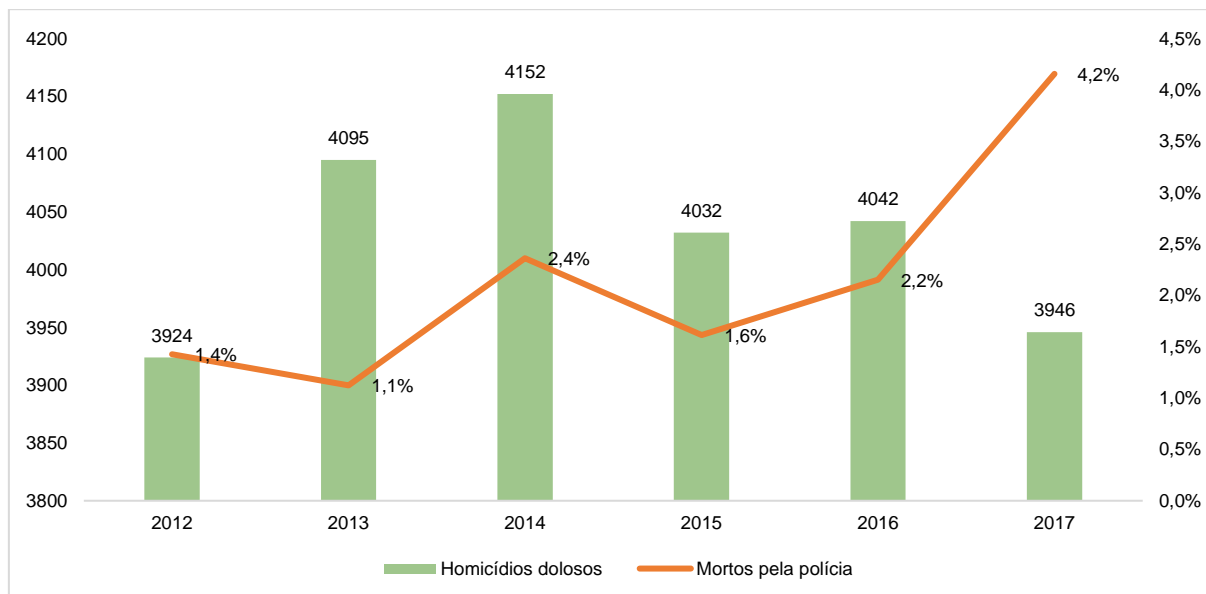
Ano	Homicídios dolosos	Mortos pela polícia	Proporção de mortos pela polícia em relação aos homicídios dolosos
2012	3924	56	1,4%
2013	4095	46	1,1%
2014	4152	98	2,4%
2015	4032	65	1,6%
2016	4042	87	2,2%
2017	3946	164	4,2%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, acessado em 20 mai. 2019. Elaboração própria.

Constata-se na tabela anterior que em 2017 quase triplicou o número de mortos pela polícia mineira quando comparado ao ano de 2012.

A tendência de aumento da proporção de mortos pela polícia mineira é observada quando se nota que não há oscilação considerável nos homicídios dolosos neste estado no período analisado. Se em 2012 foram 3924 homicídios dolosos para 56 mortos pela polícia militar mineira, em 2017 os homicídios dolosos foram 3946, enquanto a morte em decorrência da intervenção policial foi de 164, o que elevou a proporção de 1,4% em 2010, para 4,2% em 2017.

Gráfico 6 – Homicídios dolosos x mortes perpetradas por policiais militares, Minas Gerais



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, acessado em 20 mai.2019. Elaboração própria.

Os gráficos abaixo sintetizam a análise feita acima que as polícias dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pará e Minas Gerais estão, nos últimos anos com uma tendência de ascensão da letalidade policial em seus territórios, evidenciando o recrudescimento e uso excessivo da força policial nestes estados.

Gráfico 7: Homicídios dolosos e pessoas mortas pela polícia, RJ

Gráfico 8 – Proporção de mortos pela polícia de São Paulo em relação ao total de homicídios dolosos

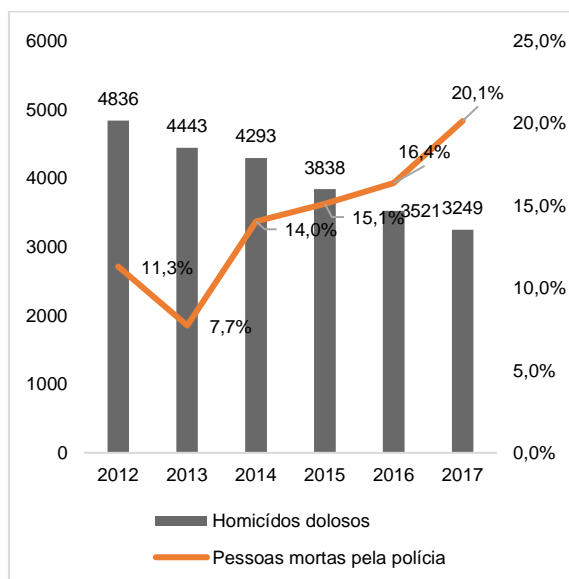


Gráfico 9 – Proporção de mortos pela polícia do Rio de Janeiro em relação ao total de homicídios dolosos



Gráfico 10 – Proporção de mortos pela polícia do Pará em relação ao total de homicídios dolosos

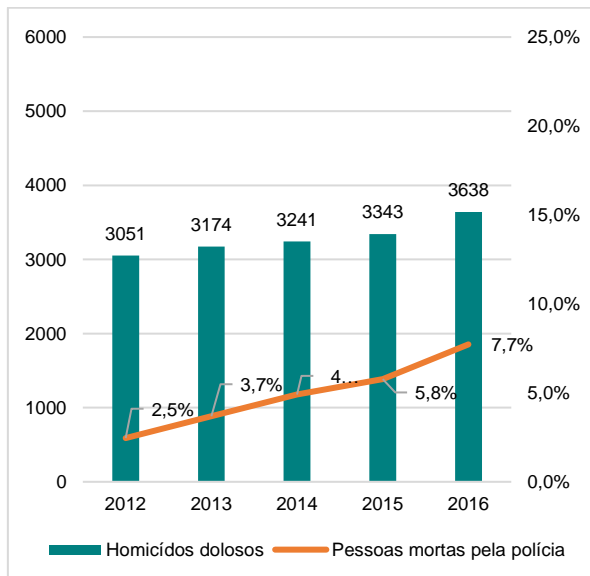
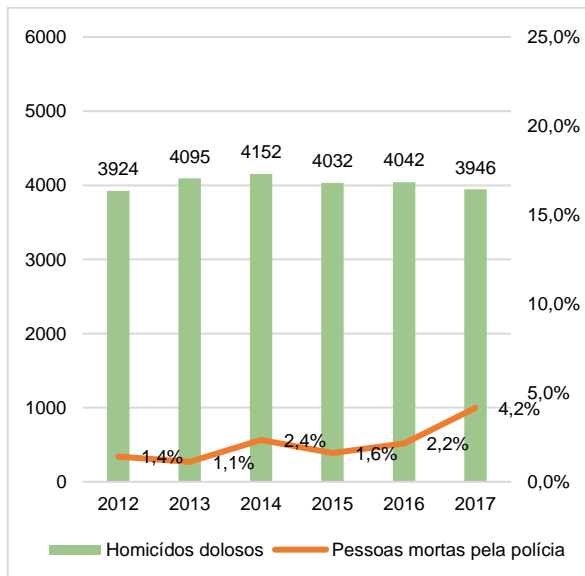


Gráfico 11 – Proporção de mortos pela polícia de Minas Gerais em relação ao total de homicídios dolosos



No próximo capítulo serão indicados quais os encaminhamentos que o governo estadual paulista procedeu para tentar minimizar as mortes decorrentes da atividade policial.

3 PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE COMBATE À LETALIDADE POLICIAL

3.1 O problema público da letalidade policial

Como mencionado anteriormente, ao final da década de 1980 houve um crescimento da criminalidade e, com a reabertura democrática, o alvo da força policial voltou a ser dirigido para as classes populares, deixando de ter como alvo o “sujeito subversivo”. Desta forma, a ação policial focou nos crimes relacionados a ataques contra o patrimônio e ao crescente tráfico de drogas.

Para Adorno (1999) e Caldeira (2000) pairavam no país, neste momento, um medo e uma insegurança que culminavam no apoio da população às ações mais rigorosas das forças policiais.

Em relação às políticas de segurança pública para redução da criminalidade neste período, Adorno (1999) credita ao mandato de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência do país alguns avanços, como as Conferências de Direitos Humanos e a criação da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Entretanto, a prática de combate à criminalidade deste período focou na atuação policial, sobretudo, das polícias militares, relegando um papel de segundo plano para os sistemas judiciário e penitenciário, que o pesquisador considera como sendo pautado no lema “lei e ordem”.

Segundo este autor, a baixa atuação da justiça e do sistema penitenciário colaboravam para a sensação de impunidade percebida pela população que, então, retroalimentava o lema “lei e ordem” clamando por uma atuação policial mais dura, inclusive legitimando a morte como uma alternativa, já que a prisão, os julgamentos e as sentenças longas raramente eram efetivadas. É neste período que cresce o número de casos intitulados até então pela expressão “resistência seguida de morte”.

Sendo assim, pesquisadores como Caldeira (2000) e Misse (2011) afirmam que as instituições da ordem estariam colaborando para o crescimento da violência, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, ao usar excessivamente a força policial, mas encontrando respaldo da população para continuar agindo de forma que, muitas vezes, poderia ser caracterizada como abusiva. Misse (2011) e Bueno (2018) lembram inclusive que a própria família da vítima de violência policial acredita que a ação foi válida, sem que ao menos as circunstâncias da morte tenham sido

elucidadas para caracterizar a legítima defesa e considerando que, sendo o morto um bandido, a sua morte foi legítima, merecida.

Não obstante que uma parte da população legitime um alto número de ações policiais que resultam em mortes, há vozes dissonantes na sociedade civil, instituições acadêmicas e, inclusive, em alguns setores das polícias que percebem a alta letalidade policial como um problema público e passam a requerer reformas nos sistemas de segurança pública e justiça criminal para conter estes números, como salientaram Jacqueline Sinhoretto, Lima e Bueno (2015).

A identificação do problema público pelos tomadores de decisão é o primeiro estágio do ciclo de elaboração das políticas públicas. No entanto, há um longo caminho para que esta situação seja apresentada e percebida pelo Estado como um problema que necessite de uma ação política para ser sanado por completo ou, ao menos, mitigado. Um problema passa a ser compreendido como público quando autoridades relevantes o percebem como um problema não particular. Segundo Leonardo Secchi, especialista em políticas públicas:

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública [...] Um problema público pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele (SECCHI, 2011, p. 34).

Para que o problema seja percebido por atores relevantes como um problema que necessita da atuação de agentes públicos estatais, é preciso a atuação de movimentos sociais, instituições acadêmicas, grupos de interesse e de *advocacy* que pressionem o governo no sentido de perceber a situação como problema público, incluindo nesta pressão atuar de forma mais contumaz que os demais grupos que lutam no sentido contrário da percepção desta determinada situação como problema.

Outro componente influenciador da percepção do problema como público, como aponta Mario Fucks (2000), são as questões culturais e ideológicas, e também a configuração estrutural do Estado e sua constituição. Neste quesito, relacionando com o tema ora em estudo, pode-se conjecturar que as vozes de movimentos sociais, intelectuais e grupos de *advocacy* são pouco ouvidas em razão da resistência que se tem para atribuir que mesmo uma pessoa que infringe a lei tem direito a um julgamento em conformidade com o devido processo legal. Além disso, a negativa das instituições policiais, de justiça e de governo, em concordar que há uma incidência maior da

letalidade policial sobre jovens negros e que essa realidade é resultado de racismo, explicada pelos três séculos de escravidão que vigoraram no país, corroboram para que a questão da letalidade não seja considerada como um problema público.

Em princípios dos anos 2000, diversos movimentos negros iniciaram o processo de protagonismo de suas falas, reivindicações e propostas de políticas públicas, como argumenta Ramos (2014) em suas pesquisas. Naquele momento, segundo este autor, os jovens negros, impactados pelo que viviam e viam nas ruas das periferias das grandes cidades e alertas às mensagens dos raps, passaram a notar que eles morriam porque eram negros, que jovens negros eram mortos em demasia pelo Estado brasileiro e que as suas mortes eram recorrentes porque as suas existências eram desumanizadas (Ramos, 2014). Sendo assim, esses jovens identificaram não apenas o problema do excessivo número de homicídios que recaíam sobre seus corpos, o que denominavam como “genocídio da juventude negra”, mas também identificaram que eram sujeitos de direitos e que lutariam, sendo protagonistas de sua própria história, para mudar esta realidade. Desta forma, os jovens em seus coletivos iniciaram o processo de participação nos espaços institucionais e de governo tentando elevar o problema social do genocídio à categoria de problema público.

Ao mesmo tempo em que há a batalha para a colocação do problema público da letalidade policial na agenda pública, os organismos sociais elaboram alternativas para a solução destes problemas. Sechi (2011) mostra que as alternativas são elaboradas considerando seus custos e benefícios, as metas e o objetivos para a solução do problema, além da natureza desta alternativa, se serão pautadas na premiação, coerção, conscientização (influência via apelos morais e culturais) e soluções técnicas (influência indireta).

Na sessão a seguir, serão apresentadas propostas de alternativas ao problema da letalidade policial brasileira feitas por instituições não-governamentais, governamentais, movimentos sociais, organismos internacionais e instituições acadêmicas.

3.1.1 Recomendações à política de segurança pública para contenção da letalidade policial

A composição da agenda pública pode ser constituída por problemas inseridos não apenas por políticos eleitos ou defensores de grupos de interesse, mas também por movimentos sociais, grupos de comunidades epistêmicas ou de *think tanks*¹⁹ e até mesmo pela mídia, que pode pautar os assuntos em discussão e, sobretudo, podem propor alternativas como solução para o problema (Faria, 2003). É neste sentido que instituições, como o Instituto Sou da Paz e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, movimentos sociais, como o Mães de Maio, diversas organizações de juventude negra representadas pelo ENJUNE²⁰, instituições acadêmicas, como o Núcleo de Estudos da Violência da USP e organismos internacionais, como a ONU, a Anistia Internacional e a Justiça Global, não apenas propalam a letalidade policial como um problema público emergencial da sociedade brasileira, como também propõem recomendações para sanar este problema.

Baseados nos pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário para a proibição de execuções extrajudiciais, sobre direitos humanos e para a regulação do uso da força por agentes estatais da segurança pública²¹, a Human Rights Watch, a Anistia Internacional, a Justiça Global e a ONU estabeleceram recomendações a fim de diminuir a letalidade perpetrada pelas polícias no Brasil.

Dentre as recomendações feitas pela Human Rights Watch (2009) está a investigação de mortes ocasionadas por policiais feita por um núcleo específico do Ministério Público, que seria exclusivo para fiscalizar este tipo de ocorrência. Aos

¹⁹ Comunidades epistêmicas ou grupos de *think tanks* são instituições que produzem conhecimento e buscam influenciar os tomadores de decisão na construção de políticas públicas.

²⁰ ENJUNE – Encontro Nacional de Juventude Negra, ocorrido em 2007, no qual diversos movimentos de juventude negra de todo o país reuniram-se com o intuito do estabelecimento de diálogo entre as diferentes juventudes negras brasileiras, buscando a implementação de políticas públicas para este segmento da sociedade, tendo os jovens negros como articuladores e construtores destas políticas.

²¹ Pacto de San José (1969) – Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Princípios da ONU para Investigação Eficaz de Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais (1989); Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979; Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999; e Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991.

governadores, a instituição propõe que designem uma equipe de apoio às investigações do Ministério Público que seja selecionada por este órgão e que não faça parte do corpo policial. Outra recomendação é que os policiais que participaram da ação que resultou em morte notifiquem imediatamente o Ministério Público. Indicam ainda, como salutar, que o socorro às vítimas, se ainda com vida, seja prestado por instituições de saúde e não por policiais.

Uma das recomendações da Anistia Internacional (2015) é que, em casos de morte decorrente de atividade policial, as investigações sejam imparciais e independentes, conduzidas pela divisão / delegacia de homicídios e também pelo Ministério Público. Recomendam ainda que haja condenação aos violadores dos direitos humanos, para que estas práticas deixem de ser toleradas e que os policiais atuem com armamentos não letais e de uso progressivo da força.

Em 2008 o relator da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias declarou que:

[...] a classificação de uma morte como lícita ou não é normalmente feita pelo policial que registra o caso como sendo um no qual houve resistência. Um inspetor na delegacia com jurisdição competente é quem faz a primeira classificação formal, fundamentado, principalmente, na descrição feita pelo policial envolvido no caso. Nos casos que ocorreram em maio de 2006 [refere-se aos crimes de maio de 2006 em São Paulo], várias mortes por resistência foram registradas nas delegacias erradas, indicando um conluio para a impunidade entre alguns batalhões da Polícia Militar e algumas Delegacias de Polícia. Ouvi muitos relatos críveis de que muitas vezes os policiais não preservam o local do crime, o que torna a coleta e avaliação de evidências confiáveis muito difícil. Isso foi veementemente negado pela polícia. No entanto, recebi provas cabais de que rotineiramente os locais de crimes são adulterados. Essas evidências incluem relatos detalhados de policiais que transportaram cadáveres ao hospital em busca de “primeiros socorros”, mas em circunstâncias nas quais estava bastante claro que a vítima já falecera (ONU, 2008, p. 11).

Mesmo as agências policiais e o governo paulista tendo negado estas informações colhidas pelo relator da ONU, as recomendações propostas no relatório foram acatadas, ao menos formalmente, pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo nos casos de lesões ou mortes decorrentes da atuação policial, como será melhor detalhado adiante.

Em 2014 o Instituto Sou da Paz fez uma série de recomendações sobre o uso da força policial, após ter realizado extenso estudo sobre este tema com as polícias paulistas e pernambucanas. A principal característica das propostas do Instituto a

respeito do uso da força é seu uso progressivo, privilegiando táticas de dissolução de conflitos através da comunicação e, caso seja necessário o uso da força, que esta seja usada de forma progressiva. Além disso, os técnicos da instituição consideraram ainda que seria importante que houvesse cursos contínuos sobre os diversos níveis de uso da força, de forma específica e transversal, estando as discussões sobre o uso da força conectadas à prática policial cotidiana. Outra proposição do Sou da Paz foi a respeito da formação específica para os sargentos, uma vez que estes são responsáveis pela multiplicação de conhecimentos aos praças e soldados e também pela gestão de pessoas dos mesmos.

O Sou da Paz (2014) levantou ainda recomendações acerca da padronização do uso da força e dos registros e protocolos sobre seu uso, sobretudo em casos em que a atuação policial resulta em morte de cidadãos. Para o Instituto:

É importante que o policial envolvido em ocorrência que resulte em morte ou lesão corporal grave tenha procedimentos e protocolos claros a serem cumpridos para que ofereça socorro adequado a feridos, comunique a ocorrência aos órgãos internos competentes e preserve o local do crime, viabilizando os procedimentos de apuração e a investigação criminal a ser feita pela polícia judiciária (SOU DA PAZ, 2014, p. 7).

Outro ponto relevante de recomendação do Instituto Sou da Paz (2014) refere-se à contagem das mortes perpetradas por policiais. Segundo o Instituto, todas as mortes ocasionadas por policiais deveriam ser contabilizadas também como mortes violentas, ou seja, no mesmo conjunto dos homicídios e latrocínios, para que a sociedade tenha conhecimento real das mortes violentas ocorridas em determinado território. Nesta mesma proposição, ainda recomendam que as mortes sejam discriminadas como ocasionadas por policiais em serviço e fora de serviço, que seja mensurada também a vitimização policial, e que as informações sejam desagregadas, inclusive, em nível do batalhão.

Os movimentos de juventude negra que protagonizaram os encontros nacionais de juventude, bem como as conferências nacionais, sugeriram que o Estado implemente políticas específicas para a erradicação do genocídio da juventude negra, enfatizando aspectos relacionados às mortes decorrentes da atividade policial e do mau funcionamento das unidades prisionais e das instituições socioeducativas para adolescentes.

A Câmara dos Deputados propôs recomendações relacionadas ao aprimoramento das investigações das mortes perpetradas pelas forças policiais brasileiras, com a finalidade de se apurar a legitimidade destas mortes. O Projeto de Lei de 2012 foi formulado por Paulo Teixeira, Fabio Trad, Protógenes de Queiroz e Miro Teixeira e, segundo seus proponentes:

O Projeto de Lei aqui apresentado surgiu a partir da comoção de diversos operadores do sistema de justiça, profissionais da segurança pública e da sociedade civil organizada, todos atentos à necessidade de correta apuração de casos envolvendo letalidade no emprego da força estatal (BRASIL, 2012).

O Projeto de Lei propõe mudanças nos artigos 161, 162, 164, 165, 169 e 292 do Código de Processo Penal, no que se refere a procedimentos relacionados à perícia, sobretudo, nos casos em que envolvam a participação de agentes estatais. Para os deputados proponentes, as alterações no Código do Processo Penal seriam para adequar o ordenamento ao Estado de Direito presente na Constituição Federal e também para seguir alinhado aos pactos e tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Os deputados mostram no Projeto de Lei uma preocupação acerca do pressuposto da “resistência seguida de morte” que acaba por inviabilizar que as investigações prossigam de forma adequada para se apurar a legitimidade da ação policial. Segundo eles, a “resistência”, nos documentos policiais, é tornada mais grave do que a letalidade em que culminam os fatos, e a averiguação investigativa é prejudicada desde a apuração das provas, coleta de materiais, até a oitiva das testemunhas.

Em casos de morte violenta, caso haja a participação de agentes estatais, o Projeto de Lei prevê que o laudo pericial tem de ser elaborado em até dez dias (podendo ser complementado posteriormente) e entregue “à autoridade policial, ao órgão correccional correspondente, ao Ministério Público e à família da vítima”. (Projeto de Lei, S/N, 2012)

No artigo 292 que trata da ação de agente estatal quando houver resistência, os deputados propõem que:

§ 1º Se do emprego da força resultar ofensa à integridade corporal ou à vida do resistente, a autoridade policial competente deverá instaurar imediatamente inquérito para apurar esse fato, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante.

§ 2º Da instauração do inquérito policial de que trata o parágrafo anterior será feita imediata comunicação ao Ministério Público e à Defensoria Pública, sem prejuízo do posterior envio de cópia do feito ao órgão correcional correspondente e, onde houver, à Ouvidoria, ou órgão de atribuições análogas.

§ 3º Observado o disposto no art. 6º, todos os objetos que tiverem conexão com o evento mencionado no § 1º, como armas, material balístico e veículos, deverão ser, imediatamente, exibidos à autoridade policial.

§ 4º Independentemente da remoção de pessoas e coisas, deverá a autoridade policial responsável pela investigação dos eventos com resultado morte requisitar o exame pericial do local” (BRASIL, 2012).

Destaca-se que este projeto de lei foi apresentado ao Congresso Nacional em 2012, porém ainda se encontra em tramitação.

Ainda no âmbito do Congresso Nacional, após a realização da CPI do Assassinato de Jovens, o Senado reapresentou a proposta acima sobre os mecanismos a serem cumpridos em relação à perícia e apresentou os Projetos de Lei 240/2016 e 241/2016. O primeiro estabelece a criação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, com prioridade para os jovens negros e pobres. Dentre os anseios deste projeto estão a redução dos índices de homicídio de jovens para um dígito a cada 100 mil habitantes, a redução da letalidade policial e também da vitimização policial, além do aumento da elucidação dos casos de crimes contra a vida para 80% das ocorrências, e a implementação de políticas afirmativas em áreas de alta taxa de violência juvenil.

Já o Projeto de Lei 241/2016 estabelece a Lei de Acesso a Informações na Segurança Pública, visando que os órgãos sejam mais transparentes na divulgação e publicização das informações perante à sociedade, para que esta consiga exercer o controle social das instituições de segurança pública. O projeto prevê inúmeros relatórios elaborados por cada órgão de segurança pública, tais como relatório sobre uso da força (contendo, no mínimo, o número de disparos de armas letais e não letais por unidade da segurança), relatório sobre a letalidade policial (com número de ocorrências que resultaram em morte, laudos periciais, inquéritos abertos e recomendações para redução da letalidade), relatório sobre a vitimização policial (contendo laudos periciais e recomendações para redução destas mortes). O projeto propõe ainda que ao final, a União elabore um relatório síntese de todos os relatórios recebidos pelas demais esferas de poder.

3.2 Construção social e o desenho da política pública

Ingram, Schneider e Deleon (2007) consideram que existe uma construção social feita pelos formuladores das políticas públicas que constroem os aspectos positivos e negativos dos grupos-alvo destas políticas. Desta construção social, os formuladores determinam quem deverá receber a política, se esta política distribuirá benefícios ou encargos e punições e, desta maneira, as políticas acabam por perpetuar uma situação de injustiças e cidadania desigual, quando não agem para modificar a situação daquele grupo-alvo. Esta perpetuação da situação do grupo-alvo não deriva apenas da questão material que com a política não é modificada, mas também porque, muitas vezes, a política pública reforça estereótipos, valores e imagens de como o grupo-alvo é percebido pelos demais grupos da sociedade, pelo governo, e até por eles próprios, ou seja, formando uma opinião pública a este respeito, impulsionando uma situação que desencoraje a participação destes cidadãos na política.

Social constructions of target groups are important political attributes that often become embedded in political discourse and the elements of policy design. Policymakers respond to and manipulate social constructions in building their political base. Manipulating such images in the political process can and usually does result in radically differential treatment of various target groups; even when alternative designs would have achieved the same putative policy goals (INGRAM, SCHNEIDER, DELEON, 2007, p. 94).²²

Os autores continuam afirmando que o desenho da política é uma construção histórica e contemporânea e que têm um efeito a longo prazo, quando aos grupos são oferecidos os benefícios ou encargos, e os grupos são afetados pelas regras, racionalidades e lógica causal que buscam explicar como os alvos se relacionam com o problema e os objetivos da política. Neste mesmo sentido, Pinc (2016) ao estudar a arquitetura organizacional da segurança pública brasileira acredita na hipótese de permanência da política da área, a despeito das inúmeras tentativas de mudanças radicais propostas pelo Congresso Nacional, por ter sido desenhada a política há

²² “As construções sociais dos grupos-alvo são importantes atributos políticos que muitas vezes se incorporam ao discurso político e aos elementos do desenho das políticas. Os formuladores de políticas respondem e manipulam as construções sociais na construção de sua base política. A manipulação de tais imagens no processo político pode e geralmente resulta em tratamento radicalmente diferenciado de vários grupos-alvo, mesmo quando projetos alternativos teriam alcançado os mesmos objetivos políticos putativos.” (Tradução livre da autora)

muitos anos, tendo sido consolidada especificamente na Constituição Federal de 1988, mas trazendo princípios estipulados ainda na Constituição de 1934, quando os primeiros ordenamentos sobre segurança pública foram institucionalizados.

O desenho da política cria padrões diferenciados de cidadãos, estabelecendo imagens positivas ou negativas dos grupos-alvo. Ingram, Schneider e DeLeon (2007) estabeleceram que o desenho da política pode construir, ao menos, quatro tipos distintos de cidadãos:

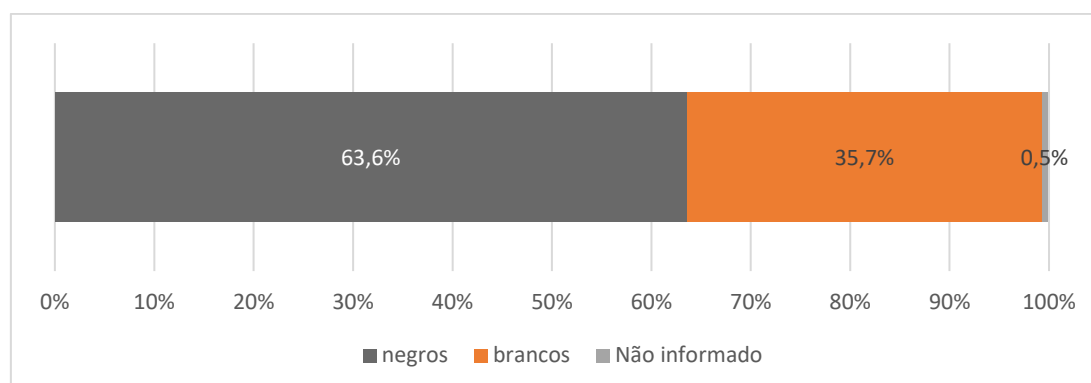
- i) Cidadãos privilegiados, os quais receberiam uma imagem positiva da política, benefícios e recursos materiais. Estes aspectos favoreceriam a participação política destes cidadãos e também seria benéfico à imagem do governo perante a população em geral, por estar tratando bem um segmento da população que merece ser tratado desta forma;
- ii) Cidadãos competidores, os quais possuem recursos políticos, mas não são considerados pela população em geral como merecedores de benefícios da política, até recebem o benefício, mas às escondidas (este grupo é composto por lobistas, sindicatos, indústrias poluentes, indústrias de armas e ativistas conservadores);
- iii) Cidadãos dependentes, não dispõem de recursos políticos, mas dispõem de carisma perante à sociedade que o considera merecedor de políticas públicas (deficientes mentais, órfãos, pobres, usuários do serviço social). O acesso destes cidadãos às políticas é dificultado porque precisam constantemente comprovar sua insuficiência, e isso nem sempre é fácil para quem não dispõe de quase nenhum recurso;
- iv) Cidadãos desviantes, além de possuírem pouco poder político, a construção de sua imagem é extremamente negativa, recebendo desproporcionalmente encargos e sanções porque a eles são creditados todos os males da sociedade (estupradores, traficantes, terroristas, hackers, usuários de drogas). A este grupo estaria reservada a política pública da punição, e esta punição recai facilmente nestes membros porque, além de possuírem escassos recursos políticos para defenderem-se, a maior parte da população acredita que mereçam esta punição.

Em relação ao objeto de análise desta pesquisa, no qual a letalidade policial recai sobretudo sobre cidadãos considerados no Brasil como desviantes, a saber, homens,

jovens, negros, moradores de periferia, é natural associar esta realidade aos dados de uma pesquisa de opinião pública, realizada em novembro de 2016, na qual 50% dos entrevistados responderam que “bandido bom é bandido morto”²³. Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016) pesquisando as mortes violentas intencionais no município de São Paulo entre 2000 e 2014 mostram o perfil do grupo-alvo preferencial de mortos em confrontos com a polícia²⁴: 99% são homens; 64% são negros; 83% são adolescentes e jovens, sendo: 43% entre 15 e 19 anos de idade e 40% entre 16 e 29 anos. Para Reinach, Rondinome e Moya-Latorre (2017 apud Bueno, 2018) este perfil de mortos pelas polícias no município é compatível com o que encontraram em sua pesquisa, ao relacionar raça/cor com território.

Segundo os autores, nos distritos do centro expandido, há mais brancos (80% da população) e mais pessoas com 25 anos ou mais, e os níveis de mortes decorrentes de intervenção policial são baixos. Já nos distritos mais distantes do centro, 60% da população é negra e a porcentagem de jovens é maior, há mais mortes ocasionadas pelo trabalho policial. Os gráficos abaixo demonstram estas constatações nos estudos feitos por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016):

Gráfico 12 – Porcentagem dos mortos pela polícia no município de São Paulo, segundo raça/cor (2014)



Fonte: Elaboração própria com base em dados publicados por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016)

²³ Segundo pesquisa encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizada pelo Instituto Datafolha, em novembro de 2016, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>, acessada em 2 mai. 2018. Esta percepção da população não é recente, Teresa Caldeira (2000) já havia mencionado pesquisas realizadas com a população nos anos 1980, em que surgia esta crença de grande parte da população considerando justificável a morte de bandidos ou suspeitos por policiais.

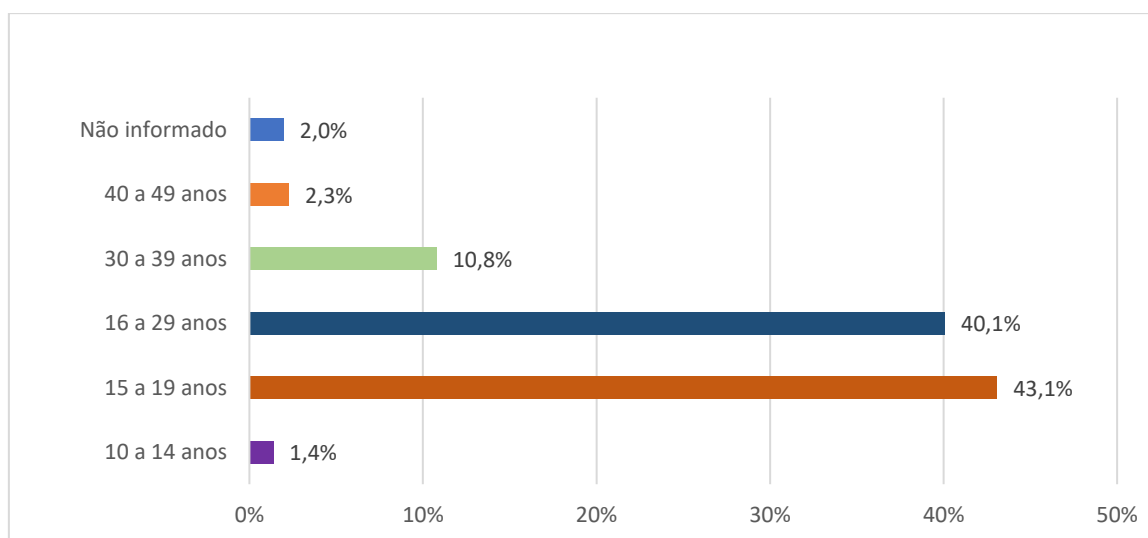
²⁴ As pesquisadoras levantaram o número de mortos tanto pela polícia militar, como pela polícia civil, no entanto, como explicado no capítulo anterior, como a polícia militar é responsável pelo policiamento ostensivo nas ruas, acaba tendo atuações que resultam em um número muito superior de mortes quando comparados aos da polícia civil.

Em relação a este dado é importante ressaltar que, segundo o Censo do IBGE 2010, a população paulistana autodeclarada negra correspondia a 37%, ou seja, comparando com a letalidade policial na mesma região, a incidência das mortes que inflige a população negra é quase o dobro proporcionalmente ao número de negros no município. Estes dados também se comprovam na pesquisa de Bueno (2018) que, ao analisar as mortes perpetradas por policiais em 2016 no estado, descobriu que a população autodeclarada negra era de 36,9%, enquanto branca 63,1%. Já quando se verificou os mortos decorrentes de intervenção policial a proporção se invertia: incidência em 66,5% dos negros e 30,1% dos brancos. Desta forma, os negros seriam mortos pela polícia numa razão 3,5 vezes maior do que a ocorrência entre os brancos (Bueno, 2018).

Schlittler (2016) argumenta que as características nas quais os policiais fundamentam suas suspeitas, ao contrário do que afirmam, que seriam fundamentadas em questões sociais, são feitas com base em marcadores raciais e culturais, tais como o jeito de falar, o corte de cabelo, símbolos. Para os policiais, em síntese, “ser bandido” relacionaria criminalidade com outras três categorias: pobreza, juventude e raça, desta forma, tanto para policiais, como para a sociedade como um todo haveria a normalização da punição aos sujeitos que carregam alguns destes fatores, ou todos eles.

O gráfico a seguir apresenta a categoria juventude predominando entre os mortos pelas polícias no município de São Paulo:

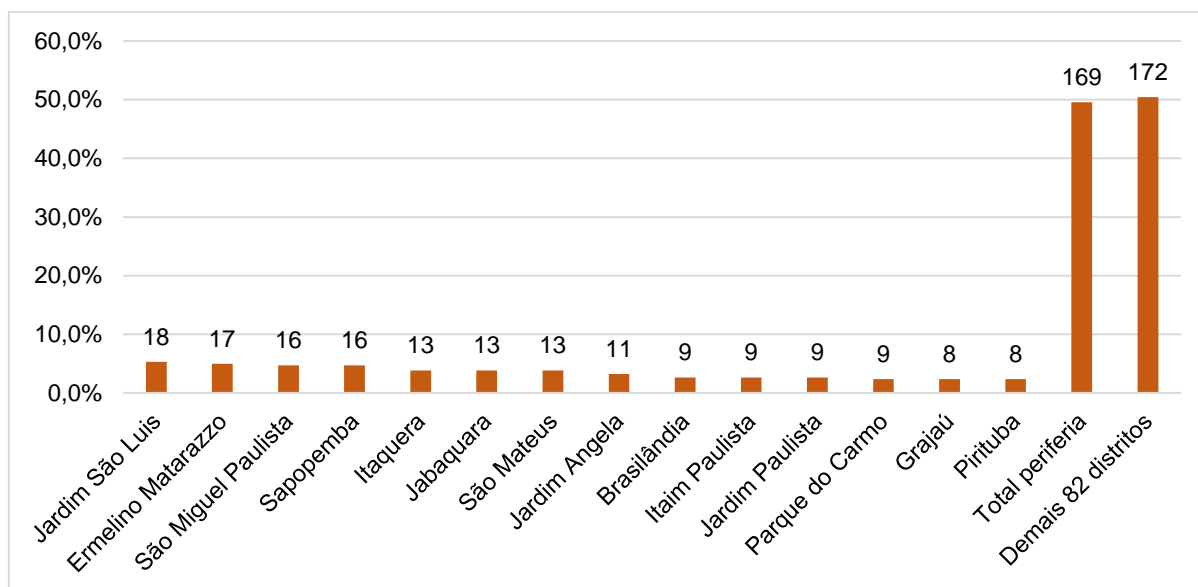
Gráfico 13 – Idade dos mortos pela polícia no município de São Paulo (2014)



Fonte: Elaboração própria com base em dados publicados por Sinhoretto, Schlitter e Silvestre (2016).

As pesquisadoras Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016) extraíram ainda a localidade destas mortes decorrentes dos confrontos com policiais, indicando a predominância, em quase 50% dos casos analisados, em 14 distritos da periferia paulistana²⁵, conforme abaixo:

Gráfico 14 – Mortos por policiais no município de São Paulo – por distritos (2014)



Fonte: Elaboração própria com base em dados publicados por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016).

Com base nestes dados levantados por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre (2016) é possível conceituar o grupo-alvo preferencial para a política letal de combate à criminalidade no município de São Paulo – o que não deve diferenciar muito do perfil do estado, uma vez que, segundo Bueno (2018) as mortes perpetradas por policiais militares incidem majoritariamente na Região Metropolitana de São Paulo, Baixada Santista, Ribeirão Preto e São José dos Campos. São, como já mencionado anteriormente, homens, jovens, negros, moradores das periferias da cidade.

Informações do Relatório Uso da Força Letal 2017, produzido pela Ouvidoria de Polícia, a partir da análise de 639 casos de letalidade policial corroboram os achados das autoras supracitadas. Segundo a Ouvidoria de Polícia, as vítimas mortas pela polícia eram homens (99,4%), jovens até 25 anos (65%) e negros (65%).

Na associação entre faixa etária e raça/cor da pele das vítimas, os números da violência institucional contra negros reforçam a gravidade da desigualdade. Dos 124 mortos com até 17 anos, 70% eram negros. E ainda,

²⁵ Destaca-se que existem 96 distritos no município de São Paulo.

das vítimas de 18 a 25 anos, 68 % eram negros. **Ou seja, a principal vítima de letalidade por intervenção policial é o jovem homem negro de até 25 anos** (OUVIDORIA DE POLÍCIA, 2018, p. 25 – grifo dos autores).

Além destes dados, a Ouvidoria apresentou a escolaridade destes mortos, quando 75% das vítimas tinham apenas completado o ensino fundamental e apenas 1% o ensino superior.

Cabe destacar que o grupo-alvo da letalidade policial é distinto do grupo no qual os homicídios dolosos em geral ocorrem no estado. Segundo Bueno (2018), 49% das vítimas de homicídios dolosos tinham mais de 30 anos, 48% eram brancos e 13% eram mulheres. Para a pesquisadora, “os dados revelam influência de fatores socioeconômicos, demográficos, raciais, de gênero e geracionais no movimento do número de registro de mortes pela polícia.” (Bueno, 2018, p. 18), indicando, conforme Schlittler (2016), que há racismo institucional na seleção de suspeitos e, conseqüentemente, nos mortos em decorrência da ação policial.

A percepção pública de que é legítima a morte de pessoas pertencentes a determinados grupos foi notada também por Misse (2011) e Bueno (2018) nos relatos tanto de policiais envolvidos diretamente em casos que resultaram em morte, como também de policiais incumbidos das investigações sobre letalidade, e mesmo dos agentes do Ministério Público e da Justiça e, inclusive, de familiares dos mortos por policiais. Estes grupos têm a mesma compreensão, de acordo com a qual, apesar de não estar “escrito na letra da lei”, algumas pessoas são matáveis para o bem da sociedade, serão o grupo-alvo da política de combate à criminalidade, indicando uma narrativa incriminadora da vítima morta nos documentos oficiais policiais:

[...] a maioria dos policiais civis e militares compartilha a visão de que bandidos “merecem morrer” e de que a ação letal da polícia é justificável se o morto tiver tido, em algum momento de sua vida, envolvimento com práticas criminosas. (MISSE, 2011, p. 40)

Geralmente, quando morre bandido em confronto com a polícia, o que a gente chama de auto de resistência, quando a polícia chega num lugar e vagabundo recebe à bala, aí não tem jeito. O policial tem que se defender. Nesses casos não há investigação. **A gente simplesmente acata o que o policial diz e manda pro Ministério Público com pedido de arquivamento.** [...] Como a lei não mata oficialmente, ela mata extraoficialmente. O executor da lei acaba sendo o executor da pena. [...] **O policial é ser humano e reage aos estímulos cerebrais.** [...] **Ali você é o juiz, é o promotor, é o executor.** (Policial civil interlocutor dos pesquisadores apud MISSE, 2011, p. 43 – grifo meu).

Policiais fazem a construção social do sujeito matável através dos antecedentes criminais, se não o tem, da descrição física (tatuagens, cabelo, vestimenta), da construção moral, caráter, conduta social, laborativa, vícios, participação em atividade criminosa, inimizades, com quem o morto costumava conviver, tudo para justificar que seria legítimo matar alguém envolvido com o crime (Misse, 2011; Bueno, 2018).

Pensando alinhadamente com Ingram, Schneider e Deleon (2007) os tomadores de decisão eleitos trabalhariam pensando em reeleição, ou seja, com ações que possam ser consideradas positivas, agradando aos grupos privilegiados, benquistos, para que possam favorecer a estes governantes, reelegendo-os. Agindo de outra forma, com políticas escancaradas aos grupos “competidores”, ou muito benéficas aos dependentes, ou sendo menos punitiva aos desviantes, os decisores eleitos pensam que poderão perder votos e assim não obter a reeleição, por isso, permanecem decidindo políticas que perpetuam a construção social estabelecida e, consecutivamente, perpetuam a sua manutenção ou dos seus apoiados/aliados no poder.

Posto isso, nota-se que as políticas possuem pouca margem para as tentativas de mudança, uma vez que reforçam elementos da construção social positiva e negativa dos grupos-alvo da política, sobretudo em relação às políticas destinadas aos grupos desviantes. No entanto, Ingram, Schneider e Deleon (2007) acreditam que é possível uma mudança na política com o apoio da ciência, para a desmistificação da construção social, e do judiciário que pode se abrir à reivindicação de atores sociais que buscam mudar sua imagem negativa e alterar sua posição, modificando sua imagem perante a população.

Faz-se necessário, contudo, como já mencionado anteriormente, lembrar a dificuldade de se mudar uma política estabelecida historicamente, mesmo com o apoio da ciência e do judiciário. Ocorre que a política pode ser modificada em sua formulação e implementação, mas tende a voltar para o modelo anterior devido aos empreendedores morais que trarão à memória imagens, estereótipos e valores atrelados à política passada, atrapalhando os ganhos dos membros do grupo.

Segundo os autores, os “empreendedores morais” contribuem para as construções sociais no desenho da política pública, principalmente dos grupos desviantes. Dentre os empreendedores, os pesquisadores citam a igreja, os governos e os políticos em seus discursos. Estes empreendedores propõem um vínculo causal

entre a construção social negativa do grupo e o desenho da política: o grupo tem que ser facilmente identificável, o empreendedor deve focar neste grupo e mostrá-lo como perigoso e deve haver um lucro político ao diminuir este grupo, para que a política entre para a agenda pública (Ingram, Schneider e Deleon, 2007). No caso pesquisado em questão, o esforço dos empreendedores morais é para que a política “não escrita” de extermínio de homens, jovens, negros, periféricos, com envolvimento ou não no crime, possam ser mortos, e que esta morte não seja classificada como um homicídio criminalizável.

3.2.1 Empreendedores morais da política de segurança pública

Empreendedores morais são, portanto, personalidades que, em seu discurso, defendem posições estereotipadas sobre determinados grupos sociais com a intenção de atrapalhar os ganhos do grupo ou manter seus membros numa posição desprivilegiada. Em relação às políticas de segurança pública isso é muito comum. São discursos propalados em programas de rádio e TV desde as décadas finais do século passado que, por um lado, vangloriam as ações policiais que combatem bandidos e, por outro, acabam por aumentar a sensação de insegurança dos telespectadores/ouvintes e, como num círculo, as pessoas que se sentem ameaçadas pela insegurança passam a clamar por ações mais duras no campo da segurança pública, aplaudindo ações policiais que se encerram com letalidade policial contra os supostos bandidos.

Mais recentemente surgiram programas de TV que não apenas noticiam as ações policiais, mas seguem filmando toda a rotina do policiamento ostensivo em suas mais variadas ações, passando por abordagens, blitzes, brigas domésticas, até casos de perseguição a suspeitos, com destaque para abordagens a jovens com tatuagens variadas e para ações de interrupção dos pancadões²⁶. Outra novidade é a propagação destes discursos para milhares e até milhões de seguidores pelas redes sociais, sobretudo o Facebook e o Instagram. Nas redes sociais, em geral, há as páginas oficiais da corporação, perfis pessoais e comunidades, como a dos *Admiradores da ROTA*. No Instagram, os *Admiradores da ROTA* têm 41,9 mil seguidores, o mesmo número que seguem os *Boinas Pretas* (também da ROTA), já o

²⁶ Bailes funks que acontecem nas ruas das periferias paulistanas.

grupo *Força Tática da PMESP* tem 62,5 mil seguidores. Entre os perfis pessoais de policiais destacam-se o de Conte Lopes, ex-policial militar que se orgulha de ter matado mais de 40 pessoas²⁷ antes de ser afastado do policiamento de rua em 1985 e colocado em serviço no hospital militar da Polícia, tendo sido eleito deputado estadual em 1986 exerceu seis mandatos consecutivos até ter que se reinventar como vereador do município de São Paulo, tem 199 mil seguidores. Há ainda o perfil do Coronel Telhada, também ex-policial militar, eleito vereador na Câmara Municipal de São Paulo em 2012, se elegeu deputado estadual em 2014 e reeleito em 2018, tem 423 mil seguidores.

Nestas páginas são comuns a apresentação de atividades policiais, seja da polícia militar de São Paulo, como de outras corporações do mundo; ações de salvamento de crianças, partos realizados com ajuda de policiais; enaltecimento de algumas personalidades do meio policial e jurídico; exaltação das ações policiais contra bandidos (sobretudo nos perfis pessoais); condenação a diversos tipos de tatuagens e ao apreço pelo funk; e posicionamentos favoráveis ao porte de armas, à redução da maioria penal; e à alteração do excludente de ilicitude para policiais.

Cabe destacar que, nos últimos anos, houve o crescimento da popularidade do hoje presidente Jair Bolsonaro, oriundo das carreiras do Exército, e de seus filhos, muito articulados nas redes sociais. O hoje presidente tem atualmente quase 9 milhões de seguidores no Instagram. Seus filhos têm entre 1,5 a 2,3 milhões de seguidores. As mensagens transmitidas pela família Bolsonaro são constantemente retransmitidas pelos perfis pessoais e de admiradores das instituições da polícia militar mencionadas acima, no sentido de aprovação e de busca de divulgação destas ideias perante seus seguidores.

Isto posto, a pesquisa de Samira Bueno (2018) identificou, em um perfil de rede social ligado a policiais militares, a construção negativa feita de um bandido como sendo a justificativa para que este pudesse ser morto pela polícia e isso não incorrer em “punição de Deus e nem da lei dos homens”:

Pergunta: “Um policial em serviço é obrigado a matar alguém para se defender, isso é pecado?”

Resposta do pastor: “Vamos ler a bíblia então, porque no sim é achômetro, mas a bíblia é palavra final. Todos devem se sujeitar às autoridades governamentais pois não há autoridade que não venha de Deus, eu tô lendo

²⁷ Disponível em: https://www.vice.com/pt_br/article/wnezz9/o-brasil-pode-eleger-um-deputado-que-ja-matou-mais-de-40-a-tiros,acessado em 13 fev. 2019.

romanos XIII de 1 a 5. As autoridades que existem foram por ele estabelecidas, portanto aquele que se rebela contra a autoridade está se colocando contra o que Deus instituiu... Vou traduzir: policial cristão ou não cristão, você tá no serviço, tá trabalhando, a bíblia só te chama só de agente de Deus, você é um emissário do céu, você é Jesus ali protegendo a nossa sociedade, então chegou o momento, tem que usar o revólver, não tem jeito? **Irmão, pega o revólver e ó, não dá pouco tiro não, dá muito tiro... Por que? Porque tem gente que precisa tomar tiro**, porque eles tão querendo matar a sociedade. A pessoa que vem com o discurso todo bonito “Não pastor, isso não pode”, então espera o tiro do bandido vir no seu filho, aí eu quero ver você permanecer com esse discurso. **A autoridade está respaldada pela bíblia e por Deus para sentar tiro na cara do povo que não quer viver de acordo com as nossas leis**” (Fala de um pastor em um vídeo no Facebook, apud BUENO, 2018, p. 194 – grifos meus).

Esta resposta do pastor descreve um grupo-alvo de uma política não escrita, mas que considera que ações policiais que resultem em morte são legítimas e legais, num âmbito que circunscreve toda a sociedade, do policial perpetrador, passando pela polícia judiciária, promotoria e magistrados, sendo considerada legítima, inclusive, pelo grupo-alvo que sofre a punição fatal desta política.

Além das redes sociais, altas autoridades do Executivo, governo e a pasta da Segurança Pública, expõem seus ideais para a imprensa em entrevistas à TV e jornais e acabam propalando o empreendedorismo moral, sobretudo, para justificar ações policiais contra bandidos. Desta feita há o depoimento de alguns secretários de segurança que passaram por diversas gestões do governo Alckmin e Serra, defendendo a ação letal da polícia.

Saulo de Castro Abreu, secretário entre 2002 e 2006, assumiu a secretaria na primeira reeleição de Alckmin, quando este iniciava seu processo de um discurso mais duro em relação ao combate contra a criminalidade. A defesa que o secretário fazia da letalidade policial era o enfrentamento armado dos criminosos diante dos policiais que “são obrigados a revidar”. Para ele, se os policiais recebem tiros para morrer, atiram também para matar. Evidenciou ainda, em entrevista ao Programa Roda Viva²⁸, que as polícias militares portavam pistola ponto 40, armamento de alta letalidade e que, portanto, se o bandido optasse pelo enfrentamento com tiros, certamente iria morrer.

Antônio Ferreira Pinto ocupou a pasta de Administração Penitenciária de 2006 a 2009, quando assumiu a secretaria de Segurança Pública ficando até 2012,

²⁸ Entrevista de Saulo de Castro Abreu Filho ao Programa Roda Viva, TV Cultura, 1/3/2004.

Disponível em:

http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/677/entrevistados/saulo_de_castro_abreu_filho_2004.htm, acessado em 20/12/2018.

passando pelas gestões Serra, Goldman e Alckmin. Na sua avaliação²⁹, o fato de a letalidade estar alta é uma opção do bandido, o papel da polícia é prender, no entanto, se for recebida com tiros, a polícia vai atirar e, como é mais bem treinada, tem um poder de letalidade muito superior ao dos criminosos. Na entrevista ele enfatizou ainda que, para baixar a letalidade policial há duas opções: ou a polícia deve ficar aquartelada ou não devem existir mais crimes.

O ex-governador Geraldo Alckmin também propalava ideais do empreendedorismo moral no seu governo ao justificar como justas e legítimas as ações policiais que culminavam em mortes dos suspeitos. Ficou muito conhecida sua fala “Quem não reagiu, está vivo”, em defesa da atuação dos policiais da ROTA em 2012.

Hoje, na mesma perspectiva do governo federal, que apregoa uma segurança pública mais truculenta, está o posicionamento do recém empossado governador do estado de São Paulo João Doria. Contrariando a tradição dos últimos 20 anos, de acordo com a qual o secretário era oriundo das carreiras do Ministério Público, Doria nomeou um General da Reserva do Exército como Secretário de Segurança Pública e na ocasião da posse, afirmou em seu discurso:

Polícia na rua e bandidos na cadeia. Aqui em São Paulo, bandido não vai ter moleza. Direitos humanos é (sic) proteger as famílias, proteger a propriedade, proteger aqueles que são brasileiros de bem, que não são criminosos, proteger, amparar e apoiar os policiais da polícia civil e da polícia militar de São Paulo. O criminoso será tratado como criminoso em qualquer circunstância, será imobilizado e preso, e se necessário, ao reagir, entre a vida do policial e a do bandido, eu como governador determino que vamos salvar a vida do policial e que o bandido vá para o cemitério para ser bem claro, bem claro (João Doria, 2 jan. 2019).³⁰

Conforme salienta Oliveira Jr. (2003), o posicionamento do Executivo tem uma influência muito rápida, quase instantânea, quando favorável à letalidade. Desta forma, é provável que nos próximos meses haja um crescimento substancial da letalidade policial, não apenas no estado de São Paulo, mas em todo o Brasil.

²⁹ Programa Complicações – UNIVESP (1/4/2016). Disponível em: http://tvcultura.com.br/videos/35284_complicacoes-antonio-ferreira-pinto.html, acessado em 20 dez. 2018.

³⁰ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=59&v=xTbRXPPKjAE, acessado em 3 jan. 2019.

3.3 Políticas de incentivo e desestímulo à letalidade policial

Conforme visto anteriormente, desde sua criação a ROTA teve um histórico de promover muitas mortes em sua atuação. Caldeira (2000) destacou a morte de 129 civis pela ROTA em 1980. Barcelos (1997) afirmou que ao longo desta década foram mortas 280 pessoas por este 1º Batalhão de Choque da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Com o objetivo de conter a letalidade da ROTA, Franco Montoro, ainda enquanto candidato ao governo do estado de São Paulo, no início da década de 1980, tinha como plataforma o controle da polícia, através da reforma policial e do respeito aos direitos humanos (Caldeira, 2000). Uma de suas metas era a extinção da ROTA que, segundo o futuro governador, era uma polícia violenta e que tinha como missão caçar guerrilheiros, portanto, com o fim da ditadura militar, o batalhão não era mais necessário.

Há, portanto, uma mudança no trabalho policial, que deixa de focar sua ação nos dissidentes do regime tidos como terroristas e passa a enfocar o crime comum. O resultado é que as mesmas técnicas e práticas adotadas no controle dos grupos subversivos passaram a ser empregadas no controle da criminalidade comum, basicamente direcionada à população periférica de baixa renda e substancialmente formada por pretos e pardos. É nesse contexto que a Rota assume o protagonismo, uma vez que a unidade que se destaca pelo alto número de homicídios praticados, mas também porque passou a gozar de legitimidade e confiança do público. Essa combinação de fatores – uma unidade extremamente letal e o apoio social – foi determinante para que esse padrão de trabalho fosse reproduzido e disseminado tanto para outras unidades como a partir das trocas geracionais, garantindo a persistência cultural mesmo após o fim da ditadura (BUENO, 2018, p. 115).

Montoro não conseguiu extinguir a ROTA, porém, controlou a letalidade deste destacamento ao dar mais poder à Corregedoria com mais equipamentos e pessoal, tirando da rua policiais “rotarianos” envolvidos em casos de mortes, justamente na contramão de seu antecessor, Paulo Maluf, cujo slogan era “a ROTA na rua”. Caldeira (2000) acredita que Montoro não conseguiu maiores sucessos no controle da brutalidade da polícia por causa de resistências, tanto da própria polícia, quanto da população que já era favorável à ideia de uma polícia mais truculenta voltada para o combate à criminalidade.

Caldeira (2000) e Oliveira Jr. (2003) presumem que a orientação macro política, do chefe do governo, tem influência na atuação dos operadores da política. No entanto, a orientação que incentiva o uso da força de uma polícia “linha dura”

consegue mais aderência entre os policiais de nível de rua, do que a orientação em sentido oposto, mais voltada ao respeito aos direitos humanos, inclusive aos direitos de infratores da lei. Desta forma, Montoro conseguiu reduzir a letalidade policial no período em que governou (1983-1987), porém seu sucessor, Orestes Quércia, desfez toda a política de controle das polícias, inclusive, realçando novamente o poder da ROTA nas ruas.

[...] Podemos afirmar que existe *accountability* sobre as corporações (ou responsabilidade social das instituições policiais perante às instituições políticas democráticas). Ou seja, existe clara relação entre plataforma política dos executivos e o tipo de padrão de atuação da polícia. O governo estadual apresenta em alguma medida controle sobre o padrão da letalidade da ação policial, mas ao contrário do que era de esperar, o controle é muito mais efetivo na direção do aumento da violência letal, do que na diminuição. Ou seja, políticas de incentivo ao confronto bélico, como a Promoção por Ato de Bravura³¹ e políticas implementadas por Quércia e Fleury, aparentemente apresentam uma resposta muito maior do que as políticas voltadas para o padrão da redução da violência (OLIVEIRA JR, 2003, p. 91).

No trecho extraído de Oliveira Jr (2003) mencionado acima, o pesquisador já evidencia que, após Montoro, as políticas de segurança pública dos governadores Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho voltaram-se para uma ação mais dura das instituições policiais. O primeiro governador teve como foco de sua política o rádio patrulhamento, que logrou aproximar mais as polícias dos cidadãos, aprimorou os métodos de telecomunicações das polícias, trouxe mais equipamentos, viaturas e armas letais (Pinc, 2011). Entretanto, a maior aproximação da polícia com os cidadãos foi obtida através do ingresso de policiais às carreiras militares. Somente em 1988 houve o ingresso de dez mil policiais, o que impactou negativamente o período de formação policial, que antes era de seis meses e passou para a metade (Pinc, 2011). Outro impacto negativo, conforme a pesquisadora, foi a troca de veículos das viaturas (de Fusca para Opala), que aumentou o número de acidentes de trânsito com as viaturas, evidenciado que os policiais tiveram pouco ou nenhum treinamento com o novo veículo.

³¹ Promoção por Ato de Bravura foi uma política do governo fluminense, instituída por Decreto pelo governador Sérgio Cabral em 1995. Esta promoção, conhecida popularmente como remuneração faroeste, premiava em dinheiro, com bônus de até 150% no salário de policiais militares envolvidos em caso de letalidade policial (Misse, 2011).

Neste período, a postura do alto comando das polícias era que a polícia deveria passar tranquilidade ao cidadão, estar mais nas ruas e atuante e isso poderia ocasionar em mortes de bandidos, em caso de reação.

[...] o fato de este ano [1989] terem ocorrido mais mortes causadas pela PM significa que ela está mais atuante. Quanto mais polícias nas ruas, mais chances existem de um confronto entre marginais e policiais. [...] Continuamos respeitando a lei. Mas é preciso considerar que vivemos numa sociedade com problemas de violência. [...] **O policial militar, se precisar usar todo o rigor, terá todo o apoio da cúpula da polícia.** Mas se ele cometer um abuso, será punido [...] É preciso ter em mente que o choque entre policiais e marginais tende a aumentar. **No meu ponto de vista, o que a população quer é que a polícia chegue junto.** (Fleury, Secretário de Segurança Pública, in *Folha de S. Paulo*, 25 nov. 1989 apud CALDEIRA, 2000, pp. 171-172 – grifos da autora).

E a maior parte da população realmente aprovava e queria a continuidade da política mais dura de segurança pública, tanto que Fleury foi eleito governador na sequência de Quércia. Sobre a política de segurança do então governador, ele reequipou a ROTA, levando-a novamente para ações diuturnas nas ruas. Em 1992, o batalhão possuía 600 policiais e somente eles, neste ano, foram responsáveis pela morte de 305 pessoas. No ano anterior, a polícia atinge um dos mais altos números de letalidade policial até então mensurado: 1.140 mortes. O Secretário de Segurança Pública de Fleury, Pedro Franco de Campos, concede explicações com as mesmas concepções que seu antecessor (o próprio Fleury): “Os números cresceram porque a polícia está mais presente às ruas. A polícia, no entanto, apenas revida. Ela sempre reage à violência do marginal”. (in *Folha de S. Paulo*, 10 dez. 1991 apud Caldeira, 2000, p. 172)

Em 1992 houve um dos resultados mais impactantes da política de segurança pública de estímulo à letalidade: 1421 pessoas foram mortas pela polícia militar, incluindo os 111 presos do Massacre do Carandiru (Caldeira, 2000; Oliveira Jr, 2003).

Após estes números assombrosos de mortos decorrentes da atividade policial em 1992, foram demitidos seis comandantes que estavam à frente da invasão do presídio do Carandiru, inclusive o Secretário de Segurança Pública. O novo Secretário foi Michel Temer que conseguiu reduzir significativamente o número de mortos pelas polícias no ano seguinte, 400 pessoas, como evidenciou Oliveira Jr. (2003).

Entre 1995 e 2001 esteve à frente do governo do estado, Mario Covas, por dois mandatos consecutivos, cujo último foi interrompido por sua morte em março de 2001, quando assumiu o vice, Geraldo Alckmin. Covas traçou sua política de segurança

pública voltada aos direitos humanos. Conforme relata Bruno Comparato (2005), no primeiro dia de seu mandato, em 1995, Covas, governador eleito, assinou o decreto para criação da Ouvidoria de Polícia, esta que seria a primeira do Brasil. A ideia da criação da Ouvidoria foi uma solicitação do CONDEPE (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, ligada ao governo do estado), que entregou propostas a todos os candidatos a governador, na qual solicitava, além da instituição de uma Ouvidoria de Polícia, o norteammento da polícia nos moldes de uma polícia comunitária, salário digno aos policiais, o uso moderado das armas de fogo, dentre outras medidas (Comparato, 2005).

A Ouvidoria de Polícia foi criada para ter a função de fazer a ponte entre o estado e a população através de denúncias feitas pelos cidadãos em relação ao trabalho policial. Estas denúncias seriam encaminhadas às Corregedorias específicas e ao Ministério Público, e a Ouvidoria faria o monitoramento dos casos até sua resolução, que poderiam ser punições administrativas ou até mesmo a prisão, a depender da gravidade do caso. Dentre as ações denunciadas havia desde infrações disciplinares, extorsão, agressões, espancamentos até casos de homicídios (Neme, 1999).

Outro ordenamento criado por Covas com o intuito de refrear a letalidade policial foi o PROAR – Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco. Este programa retirava do trabalho externo policiais que tivessem tido envolvimento em ações que resultaram em morte (retirava toda a equipe e não apenas o perpetrador), para reciclagem quanto à sua atuação e para tratamento psicológico (Caldeira, 2000; Oliveira Jr., 2003). Havia muita resistência dos policiais em ser encaminhados para o PROAR, muitos consideravam o afastamento de suas funções habituais como uma punição. A partir de 2002 deixou de ser obrigatório o afastamento do policial envolvido em casos com resultado morte. O policial somente participaria do PROAR caso a equipe de psicólogos atestasse que o policial estava inapto para voltar às ações cotidianas.

3.4 Políticas para contenção da letalidade policial

A partir do ano 2000 o governo estadual passou a ouvir com mais atenção as reivindicações da população e criou políticas específicas que previam o reordenamento das polícias em relação à sua atuação nas ruas com o intuito de

diminuir a letalidade policial. Antes de conhecer as políticas estaduais serão apresentados os ordenamentos federais que previam interferir no uso da força e da letalidade policial e que, mesmo que tivessem apenas o caráter de recomendação às polícias estaduais, influenciaram de alguma maneira as políticas de segurança pública paulistas para contenção da letalidade, sobretudo as de 2013 e 2015, além disso, as diretrizes nacionais também tinham por base as recomendações de organismos internacionais como a ONU e a Anistia Internacional, como foi apresentado anteriormente.

3.4.1 Portaria Interministerial nº 4226 sobre uso da força por agentes da segurança pública

No final da gestão Luís Inácio Lula da Silva na presidência da República foi instituída a Portaria Interministerial nº 4226/2010 entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos, com diretrizes sobre o uso da força por profissionais da segurança pública. A normativa tinha obrigatoriedade de cumprimento apenas para os policiais federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Federal e Força Nacional de Segurança Pública), às demais polícias federadas, a portaria tinha um caráter de recomendação, vinculando um repasse de verba às polícias estaduais e às guardas municipais que passassem a seguir as diretrizes do uso da força.

As diretrizes da Portaria nº 4226/2010 se baseiam nos pactos internacionais dos quais o país é signatário e ratificam procedimentos já constantes no ordenamento das polícias estaduais (ao menos em tese, como o veto ao uso de arma de fogo que não seja para a defesa da vida do agente policial ou de terceiros e para conter alguém em fuga que esteja desarmado e sem apresentar perigo; além disso, coloca como inaceitáveis os disparos de advertência. Estabelece também que os órgãos de segurança pública devem dispor de normativas orientadoras para o uso da força policial que preveja minimamente os instrumentos e técnicas usadas pelos policiais, conteúdo e carga horária de treinamento para habilitação para uso dos instrumentos, as circunstâncias técnicas (ambiente e pessoas envolvidas) para utilização dos instrumentos, além de designar o responsável pelo controle e guarda dos instrumentos e munições.

Estão previstas também nesta Portaria que, na seleção de policiais, o perfil psicológico seja considerado, avaliando como reage o policial a situações de estresse, de uso da força e de uso de arma de fogo. O treinamento deve ocorrer no período de trabalho e devem ser ministrados por instrutores experientes, para treino dos diversos instrumentos de uso da força, e não apenas de armas de fogo. O uso de instrumentos de menor potencial ofensivo deve ser estimulado e usado conforme treinamento prévio. Ademais, os cursos de formação policial devem conter a temática de direitos humanos.

Outra diretriz elaborada pela Portaria 4226/2010 estabelece que seja feito um relatório sempre que armas de fogo ou armamento de menor potencial ofensivo sejam usados, discriminando as circunstâncias e justificativas do uso, que arma e munição foram usadas, a quantidade de projéteis disparados, a quantidade de feridos e de mortos entre policiais e civis. Além disso, deve ser relatado qual a ação para a assistência aos feridos e para a preservação do local dos fatos.

A Portaria estabelece ainda o ordenamento a ser seguido pelos agentes de segurança pública e pelos órgãos de segurança pública em casos em que ocorram lesões ou morte de pessoas. Ao agente policial a diretriz 10 orienta que este deve:

- a. facilitar a prestação de socorro ou assistência médica aos feridos;
- b. promover a correta preservação do local da ocorrência;
- c. comunicar o fato ao seu superior imediato e à autoridade competente;
- d. preencher o relatório individual correspondente sobre o uso da força, disciplinado na Diretriz nº 22 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

Já ao órgão de segurança pública a orientação é:

- a. facilitar a assistência e/ou auxílio médico dos feridos;
- b. recolher e identificar as armas e munições de todos os envolvidos, vinculando aos seus respectivos portadores no momento da ocorrência;
- c. solicitar perícia criminalística para o exame de local e objetos bem como exames médico-legais;
- d. comunicar os fatos aos familiares ou amigos da(s) pessoa(s) ferida(s) ou morta(s);
- e. iniciar, por meio da Corregedoria da instituição, ou órgão equivalente, investigação imediata dos fatos e circunstâncias do emprego da força;
- f. promover a assistência médica às pessoas feridas em decorrência da intervenção, incluindo atenção às possíveis sequelas;
- g. promover o devido acompanhamento psicológico aos agentes de segurança pública envolvidos, permitindo-lhes superar ou minimizar os efeitos decorrentes do fato ocorrido; e
- h. afastar temporariamente do serviço operacional, para avaliação psicológica e redução do estresse, os agentes de segurança pública envolvidos diretamente em ocorrências com resultado letal.

(MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

A Portaria ainda institui a necessidade de criar comissões com o objetivo de controlar e acompanhar casos de letalidade com a finalidade de monitorar o uso da força policial.

3.4.2 Resolução nº 008/2012 da Secretaria Especial de Direitos Humanos – fim dos termos “resistência seguida de morte” e “autos de resistência”

Em 20 de dezembro de 2012 a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, juntamente com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, emitiu a Resolução 008/2012 que dispõe sobre o fim das designações genéricas de “autos de resistência”, ou “resistência seguida de morte”, dos boletins de ocorrência, inquéritos policiais e também das notícias veiculadas sobre esse tipo de crime. Esta resolução se pauta, sobretudo, de que somente é possível afirmar que houve resistência à prisão após uma minuciosa investigação, conforme:

[...] considerando que todo caso de homicídio deve receber do Estado a mais cuidadosa e dedicada atenção e que **a prova da exclusão de sua antijuridicidade, por legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, apenas poderá ser verificada após ampla investigação** e instrução criminal e no curso de ação penal;

considerando que não existe, na legislação brasileira, excludente de "resistência seguida de morte", frequentemente documentada por "auto de resistência", o registro do evento deve ser como de homicídio decorrente de intervenção policial e, **no curso da investigação, deve-se verificar se houve, ou não, resistência que possa fundamentar excludente de antijuridicidade;** (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, 2012 – grifo meu).

A Resolução citada chama atenção ainda para o fato de que à época apenas os estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Mato Grosso Sul publicavam o número de mortos decorrentes de intervenção policial. Considera ainda, dentre outros, a proposta do III Programa Nacional de Direitos Humanos que solicita a erradicação dos termos “resistência seguida de morte” e “autos de resistência” dos registros de ocorrência, boletins de ocorrência e inquéritos policiais; o Relatório da

ONU para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias que considera inaceitável que as mortes perpetradas por policiais sejam designadas como “resistência seguida de morte” ou “autos de resistência”; e também o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos que pede a erradicação destes termos. A orientação da Resolução 008/2012 é que estes termos sejam substituídos por “lesão corporal decorrente de intervenção policial” ou “homicídio decorrente de intervenção policial”, conforme for o caso.

Neste documento, além da abolição dos termos relacionados à resistência, há também recomendações quanto aos procedimentos a seguir quando da ocorrência de morte decorrente de intervenção policial, como o acionamento imediato da Delegacia de Crimes contra a Pessoa, ou órgãos assemelhados, a abertura do inquérito para apuração, bem como a comunicação ao Ministério Público. O corpo deve ser preservado, assim como a cena dos fatos, até que seja finalizada a apuração da perícia especializada. Caso existam Ouvidorias de Polícia, estas também devem monitorar os fatos.

São recomendados ainda que sejam afastados do policiamento ostensivo policiais com envolvimento em morte decorrente de sua atividade, que sejam abolidas a premiação ou promoção de policiais envolvidos em casos que resultam em mortes de suspeitos, e que conteúdos sobre direitos humanos e cidadania sejam incluídos nos concursos e cursos de formação de agentes policiais.

Conforme as diretrizes da Portaria 4226/2010, a Resolução 008/2012 também é federal, sem o poder de “cumpra-se” para os demais entes federados. Desta forma, esta Resolução vincula o repasse de verbas federais aos demais entes que reduzirem a morte decorrente de intervenção policial, reduzirem os homicídios de grupos de extermínios nos quais há a suspeita de participação policial e também reduzirem desaparecimentos forçados nos quais há a suspeita de participação policial. O estado de São Paulo não aderiu a estes ordenamentos.

A seguir, vejamos as três resoluções emitidas nos anos de 2000, 2013 e 2015 pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

3.4.3 Resolução SSP/SP nº 526/2000 – Secretaria de Segurança Pública – Comissão Especial para a Redução da Letalidade e Grupos de Acompanhamento de Casos Letais

Em dezembro de 2000, durante o governo de Mário Covas, a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, então comandada pelo Secretário Marco Vinício Petrelluzzi, oriundo da carreira do Ministério Público de São Paulo, criou a Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações Envolvendo Policiais e o Grupo de Acompanhamento de Casos Letais. Segundo o documento de sua criação, a Comissão seria composta por membros do governo (Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica, Ouvidoria de Polícia) e membros da sociedade civil (Núcleo de Estudos da Violência e Instituto São Paulo contra a Violência). Já o Grupo de Acompanhamento de Casos Letais, subordinado à Comissão, seria composto somente por representantes do governo (representantes da Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica e Ouvidoria de Polícia).

Os objetivos da Comissão eram identificar os fatores que aumentavam o risco de letalidade em ações envolvendo policiais e propor para a Secretaria de Segurança Pública a adoção de medidas para a redução da letalidade e o aprimoramento de métodos investigativos. Dentre os objetivos do Grupo de Acompanhamento de Casos Letais estavam a organização de séries históricas sobre a letalidade policial, a organização e manutenção de um banco de dados sobre as ocorrências envolvendo letalidade policial desde 2001, além da produção de relatório-síntese (para cada ocorrência).

Estava previsto também na Resolução 526/2000 que os policiais envolvidos em casos de letalidade deveriam preencher questionários sobre a morte de civis e/ou policiais em até 24 horas após a ocorrência e encaminhá-los à Comissão, através de seu superior imediato em até três dias úteis após os fatos.

Os casos de letalidade policial deveriam ser encaminhados à Comissão também pela Polícia Civil. Em casos em que as mortes de autoria desconhecida indicassem envolvimento de policiais, deveriam também ser encaminhados à Comissão através da Polícia Civil.

À Corregedoria da Polícia Militar caberia encaminhar à Comissão Especial para Redução da Letalidade uma síntese das ocorrências de morte envolvendo policiais

militares. Os laudos periciais dos casos de letalidade também deveriam ser encaminhados à Comissão pela Superintendência de Polícia Técnico-Científica. Os procedimentos administrativos instaurados, bem como a portaria inicial dos casos deveriam ser encaminhados à Comissão pelas polícias civil e militar.

A Comissão deveria produzir relatórios a cada três meses e submetê-los ao Secretário de Segurança Pública.

Havia, no entanto, uma normativa para que a produção da Comissão Especial de Redução da Letalidade e do Grupo de Acompanhamento de Casos Letais não fosse divulgada externamente:

Art. 11º - Nenhuma informação, análise ou documento da Comissão e do Grupo de Acompanhamento poderá ser divulgado por iniciativa individual de qualquer de seus membros.

Parágrafo único: a Comissão, se solicitada, poderá repassar aos órgãos de controle das polícias da Secretaria da Segurança Pública informações constantes de seu banco de dados, desde que necessárias ao desempenho das respectivas atribuições legais (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2000).

Como a produção de ambos os grupos não foram divulgados, não se conhece os resultados de seu trabalho na finalidade de redução da letalidade envolvendo policiais paulistas.

3.4.4 Resolução SSP/SP nº 005/2013 – Parâmetros de atendimento para ocorrências de lesões corporais graves, homicídios, dentre outros

Em janeiro de 2013 o Secretário de Segurança Pública de São Paulo, Fernando Grella Vieira, também proveniente da carreira do Ministério Público, emitiu já no governo Geraldo Alckmin, a Resolução 005/2013 que tratava de novos procedimentos para atuação policial em casos de ocorrências de lesões corporais graves e mortes, incluindo a proibição de socorro às vítimas pelos policiais e nova nomenclatura de registro nos boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime.

Para as novas diretrizes, a Secretaria de Segurança Pública considerou, dentre outros que, as polícias civil, militar e técnico-científica têm que agir de “forma profissional, conjunta e solidária”, cada uma com suas respectivas atribuições; a prova é de fundamental importância para a conclusão de autoria e materialidade; o SAMU possui atribuições adequadas para o pronto-atendimento, sem que sejam

prejudicadas as provas periciais; que a preservação do local do crime seja feita, inclusive, quando houver a intervenção policial que resulte em lesões e mortes de outros. Esta resolução paulista considera, ainda, as recomendações da Resolução 008/2012 da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Embora as demais resoluções da Secretaria de Segurança Pública estejam relacionadas a algumas diretrizes nacionais, esta foi a única que escreveu explicitamente considerar ordenamentos nacionais para sua elaboração.

Em seu artigo primeiro a resolução estabelece os procedimentos a serem seguidos nas ocorrências que resultem em lesões corporais graves ou mortes, inclusive perpetradas por policiais. Dentre as diretrizes estão o acionamento imediato do SAMU³², a comunicação imediata ao COPOM ou ao CEPOL³³, que devem acionar a Superintendência de Polícia Técnico-Científica e a preservação do local, do corpo e dos objetos relacionados à ocorrência até a chegada do SAMU e da Polícia Técnico-Científica.

A extinção dos termos “resistência seguida de morte”, “autos de resistência” ou expressões semelhantes é diretriz dessa resolução, devendo ser substituídas nos registros e inquéritos policiais, boletins de ocorrência e notícias de crime pela designação “morte decorrente de intervenção policial” ou “lesão corporal decorrente de intervenção policial”, conforme o caso.

3.4.5 Resolução SSP nº 040/2015 – Procedimentos para casos de morte decorrente de intervenção policial

Em março de 2015, ainda no governo Alckmin, a Secretaria de Segurança Pública, comandada por Alexandre de Moraes, também oriundo da carreira do Ministério Público, elaborou a Resolução nº 040/2015 que estabelece os procedimentos a serem seguidos em caso de homicídio de policiais civis, militares, agentes penitenciários, guardas municipais, membros da Polícia Técnico-Científica e agentes da Fundação CASA, trabalhando na função ou mortos devido a sua função e também para mortes decorrentes de intervenção policial, estando os agentes públicos em serviço ou não.

³² SAMU: Serviço de Atendimento Médico de Urgência.

³³ COPOM: Centro de Operações da Polícia Militar e CEPOL: Centro de Comunicações da Polícia Civil.

Corroborando o que já estabelecia a Resolução 005/2013, a Resolução de 2015 descreve os procedimentos a serem cumpridos pelos policiais para a preservação dos locais de crime para a realização da perícia e do acionamento do COPOM ou CEPOL. Diferentemente da Resolução de 2013, nesta está prevista a presença do Delegado de Polícia da área no local dos fatos para apreensão dos objetos e provas relacionados à ocorrência (após exame pericial pela Polícia Técnico-Científica), além da identificação e qualificação de testemunhas.

A Resolução nº 040/2015 estabelece também que o Ministério Público deve ser comunicado imediatamente dos fatos pelo CEPOL.

Igualmente, como prevê o Projeto de Lei que propõe alterações no Código Processual Penal³⁴, esta Resolução estabelece, para o trabalho da Polícia Técnico-Científica, a fotografia dos cadáveres e das lesões, a elaboração dos laudos em no máximo dez dias e que, nos casos de morte decorrente de intervenção policial, os cadáveres devem sempre sofrer autópsias.

As Corregedorias da Polícia Civil e Militar devem fazer a apuração dos casos de morte decorrentes de intervenção policial em no máximo 60 dias, podendo ser prorrogados por igual período com a autorização do Secretário de Segurança Pública. As Corregedorias devem acionar também o Conselho Integrado de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria de Segurança Pública para que acompanhe os casos de morte decorrentes de intervenção policial.

Cabe destacar que os textos destas resoluções são praticamente reproduções *ipsis literis* das recomendações feitas por organismos internacionais, como Anistia Internacional, ONU, Human Rights Watch e instituições de *think tank* nacionais, conforme pode se observar.

Outro ponto relevante destas proposições indicadas nas resoluções é que as duas últimas focam na redução da letalidade e nos mecanismos investigatórios, para saber se a morte decorrente da atividade policial foi legítima, ou seja, dentro do escopo da exclusão de ilicitude, conforme já explicado anteriormente, ou se se trata de uma execução sumária praticada por policial e, assim, passível de punição, como afirmam diversos movimentos sociais, organismos internacionais de direitos humanos e mesmo o Senado Federal nas conclusões da CPI sobre o assassinato de jovens.

³⁴ Conforme citado na sessão 3.1.1.

Uma das atribuições do Ministério Público é fiscalizar a atividade policial. Por isso a Resolução 040/2015 destaca que o Ministério Público deve ser prontamente acionado nos casos de morte decorrente de atividade policial.

Este capítulo buscou evidenciar a preocupação de movimentos sociais, instituições acadêmicas e *think tanks*, organismos internacionais de direitos humanos e mesmo órgãos governamentais em relação ao problema público da letalidade policial no Brasil, com enfoque no estado de São Paulo. Mostrou ainda a tensão entre a definição da letalidade policial como um problema público e os grupos contrários que, através do empreendedorismo moral, buscam apresentar estas mortes como legítimas, naturalizando-as, colocando os mortos como merecedores deste resultado da ação executada por policiais, uma vez que a justiça penal seria pouco efetiva.

Foram apresentadas também recomendações feitas por estes organismos para reduzir a letalidade policial, com métodos focados na implementação de investigação das mortes decorrentes da atividade policial, além de uma formação policial convergente com os direitos humanos, com o devido processo legal e com o uso progressivo da força, e punição aos agentes policiais quando constatada, após a investigação, que houve excesso no uso da força.

A dualidade entre políticas mais voltadas ao endurecimento das ações policiais, bem como políticas mais voltadas aos direitos humanos e ao Estado de Direito, protagonizadas pelo Executivo paulista ao longo do período analisado (1996-2015) também foi apresentada.

Por fim, o capítulo sintetizou políticas públicas para a contenção da letalidade policial, desde propostas que estão tramitando no Congresso Nacional, diretrizes estabelecidas pelo governo federal com caráter de recomendação aos estados sobre o uso moderado da força policial e a extinção dos termos “autos de resistência” e “resistência seguida de morte”, e as resoluções elaboradas pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo que visavam ao controle da letalidade policial com a efetividade das investigações da polícia judiciária e do Ministério Público.

O próximo capítulo apresenta a predominância do PSDB à frente do comando do Executivo e do Legislativo paulistas e suas articulações com o Ministério Público, sugerindo que o órgão fiscalizador da atividade policial seria condescendente com o uso excessivo das forças policiais paulistas e, por isso, acataria majoritariamente a versão dos autores da morte, sem o prosseguimento das investigações apuratórias.

4 AÇÃO EXCESSIVA DO PODER EXECUTIVO PAULISTA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A ANUÊNCIA CÚMPLICE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O presente capítulo busca relacionar a hegemonia do PSDB à frente do governo estadual paulista desde 1995 e também o predomínio do partido na casa legislativa estadual com as anuências tanto da polícia investigativa, do Ministério Público e do Judiciário nos casos em que envolvem letalidade policial, numa dinâmica que leva ao perpetuamento e à naturalização do número excessivo das mortes ocasionadas pela ação da polícia militar sem que nenhum órgão fiscalizador tome atitudes práticas que possam reduzir a letalidade policial para parâmetros razoáveis.

Silvestre (2016) acredita que o controle do crime em São Paulo é realizado a partir de três dimensões: operadores da linha de frente, instituições de justiça e política convencional. Segundo ela, estes três pontos basilares se complementam para que a atuação policial e da justiça ajam privilegiando a militarização para o encarceramento ou para a morte dos criminosos. Destaca ainda que a atuação policial e da justiça retroalimentam a política convencional também voltada à militarização, favorecendo tanto representantes políticos adeptos do ideal militarizado, como também políticas de segurança pública mais rígidas.

No decorrer dos capítulos precedentes o foco da dissertação foi a atuação policial e as políticas públicas para controle da letalidade, neste, serão abordadas as questões que permeiam a justiça e a política do executivo estadual.

4.1 Hegemonia do PSDB no estado de São Paulo

É inegável a supremacia do PSDB nas eleições ao governo estadual em São Paulo após a redemocratização. Antes deste partido angariar o poder, em 1994, somente o PMDB conquistou o pleito por três vezes consecutivas, em 1982, 1986 e 1990, respectivamente com Franco Montoro, Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho. Em relação à política de segurança pública destes governadores, como mencionado no capítulo anterior, Montoro se guiava por uma orientação voltada aos princípios dos direitos humanos, enquanto Quércia e Fleury eram adeptos de uma polícia mais truculenta.

Conforme destacou Fiore (2016), o PSDB é uma dissidência do PMDB, então pode-se considerar que o estado está sob o comando do mesmo grupo político há mais

de 30 anos. O autor chama a atenção também para a questão de que nem nos partidos mais tradicionais, que dominam diversos estados, como o PFL/DEM na Bahia, houve a hegemonia tão duradoura de um partido como a que vem ocorrendo com o PSDB em São Paulo. Digna de nota também é a presença de Geraldo Alckmin como governador neste período em diversos mandatos, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 9 – Composição do governo estadual de São Paulo 1995 – 2015

Governador	Partido	Coligação	Período
Mario Covas	PSDB	PFL	1995 – 1998
Mario Covas	PSDB	PTB, PSD e PV	1999 – 2001 (Falecido em março de 2001, quando o vice assumiu.)
Geraldo Alckmin	PSDB	-	2001 – 2002
Geraldo Alckmin	PSDB	PFL e PSD	2003 – 2006
Claudio Lembo	PFL	-	2006 – 2007 (Assumiu no final do mandato, quando Alckmin renunciou para disputar eleições presidenciais.)
José Serra	PSDB	PFL, PTB e PPS	2007 – 2010
Alberto Goldman	PSDB	-	2010 – 2010 (Assumiu no final do mandato quando Serra renunciou para disputar eleições presidenciais.)
Geraldo Alckmin	PSDB	DEM, PMDB, PSC, PPS, PHS e PMN	2011 – 2014
Geraldo Alckmin	PSDB	PSB, PRB, DEM, SD, PSC, PPS, PTC, PTN, PSL, PTdoB, PEN, PMN e PSDC	2015 – 2018

Fonte: Elaboração própria com base em dados da página: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_de_S%C3%A3o_Paulo, acessado em: 20 jul 2017.

A tabela acima permite também constatar a coligação vitoriosa do PSDB com partidos do espectro mais à direita, como o PFL/DEM e nos últimos dois mandatos com partidos considerados “nanicos”, mas que aumentaram consideravelmente o poder do partido hegemônico na Assembleia Legislativa, como se verá adiante.

O estudo de Fiore (2016) é importante para mostrar as classes sociais que apoiaram o PSDB no estado de São Paulo nesta trajetória. O autor conclui que, conforme esperado, há o apoio das classes mais abastadas às candidaturas do PSDB nas eleições entre 1994 e 2014, no entanto, o partido possui também bom desempenho em relação às camadas de mais baixas escolaridade e renda do estado, sobretudo, no interior paulista. O autor retoma a análise de André Singer para explicar que os votos angariados junto às classes mais pobres pelo PSDB seriam oriundos do subproletariado, aquela classe de trabalhadores informais que temem a radicalização da luta de classes e preferem candidatos mais conservadores. Ele construiu esta tese principalmente para explicar a dualidade entre PT e PSDB nas disputas pelo cargo Executivo no estado, nas quais o PT esteve a maior parte do tempo em segundo lugar, angariando a preferência e os votos das camadas médias de eleitores.

Como resultado da hegemonia do PSDB no comando do governo estadual verifica-se o forte poder do partido na Assembleia Legislativa, conforme atesta a tabela a seguir:

Tabela 10 – Deputados estaduais de São Paulo da bancada governista (2003-2018)*

Período	Coligação	TOTAL	PSDB	Deputados partidos coligados									
				PFL / DEM	PSD	PPS	PMDB	PSC	PPS	PSB	PRB	SD	PSL
2003 – 2007	PFL e PSD	26	23	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2007 – 2010	PFL, PTB e PPS	36	27	6	0	3	-	-	0	-	-	-	-
2011 – 2014	DEM, PMDB, PSC, PPS, PHS e PMN	38	24	7	-	-	3	1	3	-	-	-	-
2015 – 2018	PSB, PRB, DEM, SD, PSC, PPS, PTC, PTN, PSL, PTdoB, PEN, PMN e PSDC	46	20	9	-	0	-	3	0	7	5	1	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados divulgados na página da Assembleia Legislativa de São Paulo, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/deputados-estaduais/>, acessado em 5 ago 2017.

* Somente há a divulgação dos deputados por partido a partir da legislatura de 2003 – 2007.

Da tabela acima infere-se que ao longo do tempo o PSDB foi ampliando o número de partidos em sua coligação e, desta forma, obteve uma bancada majoritária na Assembleia, composta pela maioria de deputados de seu próprio partido. Na eleição de 2014, a coligação do PSDB chegou ao seu auge em número de partidos coligados: 14, o que contribui para que na Assembleia, de um total de 94 deputados eleitos, 46 fizessem parte da bancada governista.

Além disso, desde 1995 o partido é hegemônico também na presidência da casa. O mandato do presidente da Assembleia Legislativa é de dois anos. No período analisado, de 1996 até 2015, foram exercidos doze mandatos. Destes, apenas dois não foram presididos por deputados do PSDB, conforme se verifica na tabela a seguir, sendo que destes dois, Rodrigo Garcia (2005-2007), do DEM, era de partido coligado e aliado ao PSDB, portanto, somente Roque Barbieri (2003-2004), do PTB, não pertencia à base de apoio do governo quando exerceu a presidência.

Tabela 11 – Presidentes da Assembleia Legislativa de São Paulo (1995-2016)

Período do mandato	Presidente	Partido
1995-1997	Ricardo Tripoli	PSDB
1997-1999	Paulo Kobayashi	PSDB
1999-2001	Vanderley Macris	PSDB
2001-2003	Walter Feldman	PSDB
2003-2004	Roque Barbieri	PTB
2003-2005	Sidney Estanislau Beraldo	PSDB
2005-2007	Rodrigo Garcia	DEM
2007-2009	Vaz de Lima	PSDB
2009-2011	Barros Munhoz	PSDB
2011-2013	Barros Munhoz	PSDB
2013-2015	Samuel Moreira	PSDB
2015-2016	Fernando Capez	PSDB

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis na página da Assembleia Legislativa de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/assembleia/autoridades/presidentes-da-assembleia/>, acessado em: 4 ago 2017.

Embora detivesse o poderio majoritário na bancada da Assembleia Legislativa e também a presidência da Casa, o Poder Executivo não elaborou propostas de lei de combate à letalidade policial e encaminhou-as para discussão e aprovação na Assembleia, em que, seguramente, teria apoio para aprová-las, mesmo com algumas modificações após discussões e sugestões de deputados de outros partidos. O

governo estadual preferiu agir isoladamente, mesmo se baseando em recomendações da sociedade civil e organismos internacionais, ao emitir resoluções com ordenamentos de conduta policial através da Secretaria de Segurança Pública.

4.2 Relações entre os Poderes Executivo e Judiciário paulistas

Com a Constituição Federal de 1988, o papel do Ministério Público foi ampliado, sendo ele um órgão independente e fiscalizador “da ordem jurídica, dos direitos constitucionais, do regime democrático, do patrimônio público e ‘dos direitos difusos e coletivos’” (Lemgruber, Musumeci, Cano, 2003, p. 122). Dentre as tarefas do Ministério Público está o monitoramento e fiscalização do trabalho exercido por policiais e a apuração de denúncias de desvio de conduta dos mesmos:

Denomina-se *desvio de conduta* qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial, o que inclui desde a qualidade do atendimento prestado à população até a prática de crimes comuns, passando pelo abuso de força ou autoridade e por faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos das corporações [...] embora a legislação penal trace uma linha divisória entre crimes e ocorrências não-criminais, no caso da atividade da polícia essa diferença nem sempre é nítida, podendo ser relativizada ou interpretada de diferentes maneiras, conforme a situação e as circunstâncias em jogo. (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO, 2003, p. 74).

Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), muitas das atribuições do Ministério Público em relação ao trabalho policial não são realizadas ou são mal realizadas. Um dos motivos é que partindo do pressuposto de “controle externo”, o Ministério Público deveria fazer sua investigação independente, de forma autônoma e não pautá-la nos inquéritos produzidos pela Polícia Civil. No entanto, não é isso que se verifica. Embora, como verificaram Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Misse (2011) e Silvestre (2016), existam desentendimentos entre os trabalhos da polícia judiciária, Ministério Público e juízes, um órgão considerando que o outro está interferindo em suas respectivas funções, ao final, nos casos de mortes ocasionadas por policiais, todos os demais órgãos fiscalizadores e responsáveis pelas investigações e apurações das circunstâncias das mortes, acabam por acatar a primeira menção no boletim de ocorrência que foi o de morte em oposição ao trabalho

policial, acarretando na licitude da ação policial, ou seja, com o arquivamento do processo, pois não foi caracterizado crime.

O trecho transcrito a seguir descreve o que acontece em caso de morte ocasionada pela polícia em São Paulo:

Quando ocorre um homicídio, seja doloso ou culposos, a polícia judiciária inicia as investigações abrindo um inquérito policial. Depois de instaurado o inquérito, conforme disposição do art. 17 do Código de Processo Penal, não pode esta autoridade por decisão própria arquivá-lo. O promotor de justiça depois de conhecer o inquérito avalia se o mesmo pode ser encerrado, ou se serão necessárias novas ações para garantir que as provas, apresentadas no inquérito, possam ser suficientes para sua decisão. Assim que é encerrado, um inquérito policial que apura crime de homicídio, é enviado ao Judiciário que o remete ao Promotor para três possíveis providências: requisição de novas diligências a polícia, se ainda faltarem elementos para uma convicção segura; oferecimento de denúncia, se já existirem elementos para tanto; ou pedido de arquivamento, se constatar que não há crime a apurar (AFFONSO, 2004, p. 42).

Silvestre (2016) ressalta ainda o conflito existente entre os trabalhos da polícia civil e do Ministério Público em São Paulo, como um fator que atrapalha o processo investigativo. Para além do sucateamento de recursos tecnológicos e a falta de reposição de pessoal que assolam a polícia civil, há uma tensão entre esta instituição e o Ministério Público por ambos realizarem o trabalho investigativo, com funções complementares e interdependentes, sobretudo o trabalho do Ministério Público que depende do inquérito policial aberto pela polícia civil, que pode expedir de volta o inquérito por falta de peças, provas e diligências inconsistentes.

Considerando-se os casos de letalidade policial, Misse (2011) e Silvestre (2016) afirmam que os inquéritos produzidos pela polícia civil não buscam a autoria das mortes, uma vez que esta já é conhecida como de autoria dos policiais. Os boletins de ocorrência apresentam os mortos como réus. No entanto, a punibilidade relacionada à ilegalidade cometida pelo morto antes do confronto é extinta porque o réu já é falecido. Em casos de confrontos em que um suspeito morre, mas outros ficam vivos, o inquérito prossegue com o delito apenas dos vivos, a questão da morte do outro pela polícia acaba sendo “apagada” dos registros (Silvestre, 2016).

A Ouvidoria de Polícia de São Paulo (2018) produziu um relatório sobre a letalidade policial e a vitimização policial no ano de 2017, e dentre os dados destacados estão as ocorrências de letalidade policial nas quais o assassinado nem havia cometido delito, foi apenas considerado suspeito. Segundo a Ouvidoria de

Polícia, dos 639 casos analisados pela instituição, em 27% deles não estava ocorrendo delito. Chama a atenção ainda nesta apresentação que, das 639 análises, em 195 não foram caracterizados confrontos, uma vez que os mortos não portavam armas (57%), enquanto outros apresentavam apenas simulacro de arma de fogo (36%), o que inviabiliza o discurso dos secretários de segurança pública de que a criminalidade estaria mais armada (em quantidade e potencial de artilharia) e ousada.

A conclusão da Ouvidoria de Polícia (2018) quanto à análise destes 639 casos ocorridos em 2017 é que das 756 vítimas de letalidade policial, 74% foram vitimadas com indícios de excesso de legítima defesa (367 pessoas) ou com indícios de excesso nas ocorrências sem confronto armado (195 pessoas). Importante destacar as conclusões a que chegou a Ouvidoria de Polícia porque a instituição não é um órgão investigativo, como o é a polícia civil ou o Ministério Público. A pesquisa da Ouvidoria baseou-se em dados técnicos, disponibilizados pela própria polícia ou Instituto Médico Legal, tais como os boletins de ocorrência, inquéritos policiais, laudos de necrópsia e de balística e ficha de antecedentes criminais. Ou seja, é possível se estender a investigação para apurar circunstâncias que estão além do registrado no Boletim de Ocorrência.

A Defensora Pública de São Paulo, Daniela Skromov, em entrevista ao site do Jornal El País³⁵, explica os motivos das mortes decorrentes de intervenção policial terem a mesma narrativa, numa alusão de que a narrativa é uma trama para que não haja investigações para apurar se realmente existia uma arma com o opositor, se este atirou primeiro na polícia, ou seja, para caracterizar o confronto. Ela afirma ainda que os promotores do Ministério Público acatam a narrativa única dos inquéritos policiais por diversos motivos, dentre eles, por partilharem a mesma ideologia de que algumas pessoas são “matáveis”; pela burocracia do serviço público, no qual os agentes públicos procurariam fazer o mínimo possível em suas funções, ou seja, deixariam para trás as investigações independentes e acatariam a narrativa policial pela infeliz inércia do serviço público. Outro motivador à adoção da narrativa policial seria o “compadrio” com a corporação militar.

No caso do estado de São Paulo, as relações entre o órgão fiscalizador, Ministério Público, e os órgãos fiscalizados, polícia civil e polícia militar, não são tão conflituosas como as descritas por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), talvez mais pautados em relações de compadrio como destacou a Defensora Pública Daniela Skromov, posto que

³⁵ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454499372_782305.html, acessado em 3 jun 2018.

de 1999 até 2018 os chefes das polícias, a saber, os Secretários de Segurança Pública, foram oriundos de quadros do Ministério Público. Pode-se até afirmar que as relações de compadrio são mais estreitas entre a polícia militar e o Ministério Público. Conforme relatado anteriormente, desde 2006 a ROTA – primeiro batalhão de choque do estado, responsável pelo policiamento ostensivo, participa de investigações sobre organizações criminosas em parceria com o Ministério Público paulista, especificamente o GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), exercendo uma função que, constitucionalmente é incumbência da polícia civil. As investigações buscam frear grandes operações ou os debates do Tribunal do Crime, como os ocorridos em Pirassununga (Silvestre, 2016) e em Várzea Paulista (Macedo, 2016; Schlittler, 2016; Silvestre, 2016; Bueno, 2014, 2018), descobertos por meio de interceptações telefônicas realizadas pela ROTA ou por relatos de infiltrados na facção criminosa. O destacamento, além de participar do processo investigativo, atua na contenção da ação criminosa, em sua tendência militarizada, na qual, por mais que a polícia soubesse do plano da facção, a incursão privilegia o controle militarizado, resultando em confrontos e em mortes dos integrantes da facção.

A despeito desta inconstitucionalidade, membros do Ministério Público afirmaram à Silvestre (2016) que preferem trabalhar com a polícia militar nas investigações porque esta seria menos corruptível do que a polícia civil e que a violência peculiar à polícia militar seria uma questão menos importante do que a corrupção.

O atrelamento entre Ministério Público e as polícias, sobretudo, a polícia militar, tem o consentimento também do poder executivo, que na própria estrutura da Secretaria de Segurança Pública, nomeia ex-membros do Ministério Público para o comando da pasta, como pode ser comprovado na tabela a seguir:

Tabela 12 – Secretários de Segurança Pública do estado de São Paulo (1995-2016)

Mandato	Secretário	Cargo(s) anterior(es)
1995-1999	José Afonso da Silva	Advogado e professor
1999-2002	Marco Vinício Petrelluzzi	Promotor de Justiça
2002-2006	Saulo de Castro Abreu Filho	Promotor de Justiça
2007-2009	Ronaldo Augusto Marzagão	Policial Militar e Promotor de Justiça
2009-2012	Antonio Ferreira Pinto	Policial Militar e Procurador de Justiça
2012-2014	Fernando Grella Vieira	Promotor de Justiça
2015-2016	Alexandre de Moraes	Promotor de Justiça

Fonte: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Acessado em 4 ago 2017. Elaboração própria.

Conforme se vê, nas últimas duas décadas somente um secretário não passou pelas carreiras do Ministério Público Estadual.

Silvestre (2016) sinaliza que o imbricamento entre o Ministério Público e o poder executivo paulista e seus operadores da segurança pública ostensiva demonstra a tendência de legitimação do controle violento do crime sem que as atuações policiais sejam verificadas para confirmação ou não da legitimidade:

A permanência desta forma de atuação violenta e letal da PM, não seria possível apenas pelo trabalho policial. O Ministério Público tornou-se um elemento chave para a produção e reprodução das estratégias vigentes de controle do crime nas últimas décadas em São Paulo. A instituição tem a prerrogativa de realizar o controle externo da atividade policial, no entanto, a prática sistemática de pedido de arquivamento dos (poucos) casos que chegam ao MP parecem mostrar a consonância da instituição com a prática do Poder Executivo em dar legitimidade pública às mortes cometidas pelos policiais (SILVESTRE, 2016, p. 292).

A participação do Ministério Público é fundamental para a concretização desta política de combate ao crime em São Paulo. Por um lado, na política de encarceramento, quando os promotores validam a investigação criminal, dando prosseguimento ao processo criminal para os delitos contra o patrimônio e de tráfico de entorpecentes, sobretudo, e, por outro, quando legitimam as mortes perpetradas por policiais, não investigando as mesmas nem tampouco punindo seus agentes.

Ainda sobre as relações de compadrio no sistema de segurança pública e justiça, Skomov explica:

[...] Policias militares fazem a escolta de juízes e promotores. Os promotores precisam da investigação da polícia para realizar o seu trabalho, porque ao contrário do que os cidadãos pensam, os promotores não investigam. Eles têm poder para isso, mas não investigam em São Paulo. Em oito anos nunca vi uma investigação autônoma do MP. Raríssimas vezes o juiz pede outro promotor quando discorda do pedido de arquivamento feito pelo Ministério Público. Juízes, promotores e defensores convivem diariamente entre si. Já ouvi de juízes: 'nossa, tive uma briga com aquele promotor, agora não posso me indispor com ele, convivo todo dia com ele.' E pragmaticamente falando, isso acontece. Assim como já ouvi defensor falar: 'Sei que o que o juiz faz é injusto, mas se eu levar a ferro e fogo todas as decisões dele, ele desconta nos meus réus, ele desconta em outros casos'. É algo pernicioso do hábito, da rotina (EL PAÍS, 2016).

E o imbricamento dos arranjos e poderes institucionais continua. As carreiras jurídicas estaduais, com exceção da presidência do Tribunal de Justiça, são escolhidas pelo governador, a partir de uma lista tríplice de indicações feitas

internamente. Os escolhidos pelo governador são responsáveis por fiscalizar o Executivo na garantia de direitos e por julgar, inclusive, o Poder Executivo quando este é processado por não garantir o usufruto destes direitos. Desta forma, ambos os poderes estariam imbricados, relacionados mutuamente, e o controle de um poder sobre o outro, como pensado pelos autores da constituição norte americana autores de *Os Federalistas* e inspirados em Montesquieu, estaria sendo seriamente prejudicado (Cardoso, 2017).

Para Cardoso (2017) a ampliação de direitos contidos na Constituição Federal de 1988 aumentou as atribuições da Justiça que é acionada contra o Executivo ou o Legislativo quando os direitos previstos não funcionam. Sendo assim, para a autora, os órgãos da justiça brasileira poderiam contribuir para uma ampliação da democracia, transformando as relações de poder, mitigando as desigualdades decorrentes da dominação ou, por outro lado, poderiam agir de modo a obstruir o funcionamento da democracia, agindo como um partido político, representando e protegendo uma fração da sociedade. E é deste último modo que o sistema judiciário paulista funciona na perspectiva da autora, blindando, sobretudo, o Poder Executivo quando este descumpra suas atribuições e punindo em demasia as classes mais pobres e destituídas de direitos.

Dentre as atribuições previstas na Constituição Federal de 1988 para o Ministério Público, conforme já mencionado, está a fiscalização das funções policiais. Em São Paulo, o GECEP – Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público tem a incumbência de fazer o controle externo da atividade das polícias estaduais.

Como já visto acima, as três resoluções emitidas pela Secretaria de Segurança Pública, o foram em momentos em que os secretários que ocupavam a pasta eram oriundos do Ministério Público. Estes dois últimos ordenamentos reforçam a investigação das mortes cometidas por policiais por parte do Ministério Público, o que aparentemente não se efetivou, provavelmente em decorrência dos órgãos de segurança pública, Ministério Público e justiça criminal tenderem a estratégias mais militarizadas para o combate à criminalidade do que a estratégias que primem pelo devido processo legal.

Cardoso (2017) chama a atenção também para o fato da interferência do Poder Executivo não estar apenas no fato de fazer as nomeações de seus secretários para a pasta da Justiça e da Segurança Pública com pessoal saído das carreiras do

Ministério Público, mas também pelo fato de ser o governador junto com a Assembleia Legislativa, os responsáveis pelos repasses de suplementação orçamentária para os órgãos da justiça estadual³⁶.

Diante disso, a autora acredita que há um conluio entre Ministério Público e Poder Executivo para a obstrução da democracia, como uma blindagem do que ela chama de elite, e a prisão ou execução sumária aos sujeitos alijados de quaisquer direitos sociais. Segundo um entrevistado de Cardoso (2017), o que ocorre nas relações entre Executivo e Judiciário paulista é:

Ao mesmo tempo em que percebemos o Ministério Público e o Judiciário muito condescendentes quando se trata de investigação de crimes cometidos por funcionários públicos, em relação à criminalidade de massa sempre existiu aquela lógica de se encarcerar cada vez mais. É como se o resultado exitoso do processo penal fosse a condenação. Então, essa é a lógica da segurança pública, do Ministério Público, da polícia. Trabalham na lógica do extermínio, seja pela via de encarceramento seja pela via da execução sumária. Na verdade, é uma continuidade de um mesmo processo de controle. E o rebote disso é o super encarceramento. (Bruno Shimizu, Defensor Público, apud CARDOSO, 2017, p. 243)

E este público exterminável, conforme abordado no capítulo anterior, é composto de pessoas consideradas por Boaventura de Sousa Santos (2003 apud Cardoso, 2017) como incivis³⁷, pessoas totalmente excluídas da sociedade civil, desprovidas de quaisquer direitos, o que a Defensora Daniela Skromov chama de pessoas “azaradas e fisicamente débeis”, que seriam pessoas sem influência, que moram em locais em que qualquer um pode entrar sem pedir licença e que podem ter cometido crimes banais como pequenos tráficos ou outros sem o uso da violência. Pessoas que, como indicadas anteriormente, têm a sua morte legitimada e naturalizada pela sociedade em geral, inclusive por familiares, por considerarem

³⁶ Cardoso (2017) revela que os cargos principais em que o governador nomeia pessoal que anteriormente atuava no Ministério Público são as Secretarias da Justiça e da Segurança Pública, mas também ocupam outras secretarias, como a de Educação. A autora chama a atenção para um caso em que, ao final de 2015, quando o governo enfrentava estudantes que ocupavam escolas, contrários à reorganização escolar imposta por Alckmin, nomeou como Secretário de Educação um juiz do Tribunal de Justiça que tivera sido favorável às ações de reintegração de posse das escolas solicitadas pelo governo. Além deste posicionamento favorável ao governo, a autora mostra três transações de suplementação orçamentária destinadas ao Poder Judiciário paulista no final de 2015, em meio às ocupações escolares e às ações de reintegração de posse.

³⁷ Boaventura de Sousa Santos (2003 apud Cardoso, 2017) classifica a sociedade civil em três níveis: a íntima (composta por pessoas totalmente incluídas socialmente e que desfrutam de todos os direitos); a estranha (com pessoas com baixa ou moderada inclusão social e com acesso a direitos econômicos, sociais e culturais restritos); e a incivil (composta por pessoas excluídas socialmente e alijadas de qualquer direito), se assemelhando o incivil aos cidadãos desviantes descritos por Ingram, Scheider e Deleon (2007), como os que merecem apenas encargos e sanções da política pública.

correta e adequada a morte de pessoas envolvidas com ou que carregam o estigma da criminalidade (Misse, 2011).

Cardoso (2017) demonstra ainda a assertiva que a fala policial tem nos boletins de ocorrência e que o relato policial, considerado como verdade absoluta, segue do boletim de ocorrência, passando por todo o processo, incidindo, inclusive no tipo de pena do réu apanhado em flagrante pela polícia, numa construção da legalidade da narrativa policial que orienta até o final do processo penal pela Justiça. Os casos narrados pela pesquisadora se referem, em geral, a flagrantes por tráfico, nos quais ela faz esta afirmativa de que a palavra do policial é considerada verdade absoluta até o final do processo, porque, na maior parte das vezes, não há outras testemunhas e nem tampouco outras evidências sendo investigadas. Mostra-se relevante para o intuito desta pesquisa contextualizar que nos casos de morte em decorrência de atividade policial existe o mesmo problema: não há outras testemunhas (as poucas que existem sentem-se intimidadas em depor contra policiais), os locais da ocorrência raramente são periciados e a pessoa que morreu é sempre citada como ré, aquela que estava infringindo a lei e resistiu à prisão trocando tiros com a polícia.

Com tudo isso, os casos de morte decorrente de atividade policial, quando chegam no Ministério Público, chegam com o relato exclusivo e único dos policiais, considerados ainda mais como verdade absoluta porque nem o relato do “infrator” (agora já morto) existe. Considerando ainda que, segundo o relato policial, nos boletins de ocorrência, aquele que foi vitimado, foi morto, torna-se réu, porque, embora tenha sido abolido o termo “resistência seguida de morte”, a descrição dos “fatos” irá descrevê-lo como um suspeito que resistiu à prisão e atacou a polícia. Essa construção moral do sujeito matável é corroborada ainda mais se a vítima tiver antecedentes criminais.

Afonso (2004) demonstra este mesmo pensamento indicando que há uma legitimação generalizada das mortes perpetradas por policiais que são tomadas na maioria das vezes como legais. A autora relata que teve acesso a 226 casos de homicídios denunciados na Ouvidoria de Polícia de São Paulo, entre os anos de 1996 e 1998, nos quais 71% eram casos da ainda chamada “resistência seguida de morte”. Destes casos, o Inquérito Policial Militar declarou: dos 19 que tinham participação da ROTA, todos foram arquivados; 2 casos tinham a participação de oficiais, também foram arquivados; assim como os dos policiais que perpetraram a morte durante o

serviço, 93% deles arquivados; dentre os que estavam trabalhando no “bico”³⁸, 50% foram arquivados, enquanto os outros 50% tiveram como punição prisão de poucos dias ou advertência verbal, apenas. Em relação ao Ministério Público, Affonso (2004) analisa que os promotores tiveram percepção parecida à dos militares, arquivaram todo os casos contra a ROTA, apresentaram denúncia para apenas 7% dos casos de “resistência seguida de morte”, e com relação aos demais casos, arquivaram 72% dos processos alegando exclusão de ilicitude e 21% por extinção à punibilidade, uma vez que a vítima/suspeito já falecera.

Dados semelhantes a estes foram encontrados por Sinhoretto, Silvestre e Schlittler (2014), com base em dados coletados na Ouvidoria de Polícia de São Paulo em casos ocorridos entre os anos de 2009 a 2011. As pesquisadoras apuraram que de 944 policiais envolvidos em casos de letalidade, o inquérito policial foi concluído sem indiciamento de nenhum policial em 94% dos casos. Isto significa que estas mortes nem foram classificadas como excludente de ilicitude, bastando para isso apenas o relato do policial envolvido na ação, sem apuração de relatos de outras testemunhas ou outras investigações, favorecendo e legitimando a ocorrência da letalidade policial.

Dados semelhantes aos apresentados pelo ITCC³⁹ (2013 apud Cardoso, 2017) indicam que, nos casos de prisões em flagrante, o que prevalece até a sentença final é o que foi lavrado em boletim de ocorrência, pelos policiais militares quando do flagrante. Segundo a pesquisa, em 78% dos casos o Relatório da Polícia Civil permanece na mesma pauta do que foi registrado no boletim de ocorrência; o Ministério Público acata o que foi relatado pela Polícia Civil e, em 30% dos casos, agrava o enquadramento; na Justiça, em 83% dos casos, o juiz sentencia conforme o enquadramento do Ministério Público.

Entrevistados de Cardoso (2017) corroboram com este pensamento, um deles afirma que os juízes precisam estar alinhados com as pretensões do governo, que é a política de encarceramento em massa, mas isso só é possível com as prisões em flagrante feitas pelas polícias e pelo pouco empenho da Defensoria Pública em defender o réu. Na síntese de três entrevistados, a pesquisadora descreve que, para

³⁸ Bico é um trabalho extra, não oficial, nos quais policiais exercem funções, geralmente de segurança privada, a fim de complementar sua renda.

³⁹ ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – organização de direitos humanos, com objetivo de garantir direitos, igualdade de gênero e combater o encarceramento, promovendo acesso à justiça e garantia de direitos das pessoas encarceradas.

eles, o sistema de justiça trabalha em prol do executivo devido a questões de suplementação orçamentária, portanto, em questões jurídicas não irão contestar, nem entrar em conflito com o governo estadual. Mesmo a Defensoria Pública que deveria acolher e defender civis em casos de violações cometidas pelo executivo (reintegração de posse, violações de direitos humanos nas prisões e na Fundação CASA) acabam sendo abafadas.

Um dos argumentos de Misse (2011) que converge com o intuito desta pesquisa é apresentar que não são os policiais militares os únicos responsáveis pela alta letalidade policial, salientando ainda que pode haver entre estas mortes perpetradas por policiais inúmeras mortes legítimas que, no entanto, não são atestadas uma vez que faltam apurações de todos os órgãos de fiscalização.

Na mesma perspectiva, Silvestre conclui (2016) que, a despeito das disputas e tensões internas às instituições (polícia militar, polícia civil, Ministério Público e governo), o que se sobressai é a tendência do controle do crime que privilegia a militarização e, segundo ela:

[...] Ao mesmo tempo, o fortalecimento desta estratégia favorece a ascensão e manutenção no poder dos grupos políticos que se associam a ela, resultando numa forma de governar através do crime. Se a estratégia militarizada de controle do crime não assegura uma sociedade com menos violência e menos crime, sua função parece residir na sustentação política de um grupo no poder (SILVESTRE, 2016, p. 301).

Este capítulo procurou evidenciar os arranjos existentes entre os Poderes Executivo e Judiciário paulistas na manutenção da excessiva letalidade policial durante o período analisado, 1996 a 2015. Para isso, mostrou que o período de alta letalidade policial coincide com o período de hegemonia do PSDB tanto no comando do governo estadual, como da casa legislativa (em que além de maioria na bancada governista durante a maior parte deste período, teve também a presidência da casa com deputados do PSDB e aliados em onze dos doze mandatos possíveis), além de controlar, de certa forma, os comandos dos cargos judiciários e de trazer para postos de comando das secretarias estaduais profissionais que ocuparam cargos no Ministério Público.

Foi exposto ainda que, mesmo com a maioria e a presidência da Assembleia Legislativa, o governo estadual preferiu atuar sozinho na mitigação da letalidade policial, oficializando políticas públicas para contenção da letalidade através da

Secretaria de Segurança Pública que, embora baseadas em recomendações de organismos da sociedade civil, poucas mudanças trouxeram para a atividade policial em acionar mecanismos investigatórios, como o Delegado do Distrito, a Polícia Técnico-Científica, ordenamentos que não trouxeram mudanças aos hábitos policiais e dos agentes do Ministério Público.

Além disso, sendo o Ministério Público o responsável, segundo a Constituição Federal de 1988, não apenas por fiscalizar a efetivação dos direitos sociais, e por consequência as ações do Executivo e do Legislativo, mas por realizar o controle externo da atividade policial, é razoável concluir-se por uma parcialidade do órgão ao ter que fiscalizar tanto as ações de policiais que são chefiados pelo secretário de Segurança e, em tese, desde 1999, por ex-membros do Ministério Público, como ao ter que julgar o Executivo pelo mal funcionamento de suas polícias. Desta forma, resta aos cidadãos paulistas, alijados de seus direitos mais básicos, conforme destacaram entrevistados de Cardoso (2017), o encarceramento em massa ou a execução sumária, promovida pelo Poder Executivo e com a anuência cúmplice do Ministério Público, na tendência de relegar as sanções e encargos da política pública àqueles malvistos pela sociedade.

Desta forma, não são suficientes as resoluções que regulam os procedimentos da Polícia Militar logo após a ocorrência de morte de oponente em confronto (acionar SAMU, COPOM, CEPOL, Delegado do Distrito Policial, Polícia Técnico-Científica, preservar o local do crime e objetos relacionados). Da mesma maneira que não adianta comunicar o Ministério Público imediatamente da ocorrência da morte ocasionada pela polícia, ter prazos máximo para entrega dos laudos técnico-científicos, do relatório das Corregedorias de Polícia e dos inquéritos da Polícia Civil. É insuficiente também que a promotoria continue baseando seus pareceres nos inquéritos da polícia civil, sem que haja sequer uma investigação autônoma em casos em que há uma mínima suspeita que não se tratou de confronto em que o uso da força letal policial não foi legítima e nem legal. É preciso que a postura dos agentes envolvidos em todos estes trâmites contestem a alegação da “injusta agressão” para que os casos sejam apurados e verificados se, de fato, houve confronto, se o policial reagiu à agressão de seu oponente buscando proteger a sua vida e de terceiros, ou se simplesmente, executou mais um para livrar a sociedade de mais um “bandido” e para inflar as centenas, quase milhares, de ocorrências de mortes decorrentes do trabalho policial.

5 ATIVISMO DO GOVERNO PAULISTA NAS INEFICAZES POLÍTICAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL

Neste capítulo final pretende-se contextualizar a elaboração das políticas de segurança pública que objetivaram a contenção da letalidade policial e analisar os resultados obtidos.

Como mencionado anteriormente, as políticas de segurança pública, em moldes similares às que existem atualmente, foram incorporadas à política brasileira em princípios do século passado, quando, na Constituição Federal varguista de 1934, consolidaram-se as duas polícias estaduais: civil e militar, responsáveis respectivamente pelas investigações e pelo policiamento ostensivo. Aquela mesma Constituição estabelecia que as polícias militares constituem forças auxiliares do Exército e que ambas as polícias são subordinadas aos governos estaduais. Na última Assembleia Nacional Constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988, as atribuições das duas polícias permaneceram as mesmas, inclusive, as funções de serem os policiais militares auxiliares e reservas do Exército. Como mostrado por Pinc (2011) foram inúmeras as tentativas de mudanças do artigo 144 da Constituição Federal – que regulamenta a segurança pública no país – após 1988, como a desmilitarização, a unificação das polícias e o ciclo completo da atividade policial. No entanto, para alterar este ordenamento constitucional seria necessária a aprovação por, no mínimo, 2/3 dos congressistas de cada casa legislativa em dois turnos, o que até então nunca se concretizou.

As tentativas frustradas de alteração do artigo 144 da Constituição Federal mostram que um dos obstáculos à mudança de uma política pública reside na construção social dos grupos-alvo quando arraigada na sociedade por um longo tempo, sobretudo quando intensificada por práticas que reforçam as condições de desigualdade de acesso aos recursos de poder.

Internamente, como o policiamento é atribuição dos estados, há possibilidade de legislar em nível micro, médio ou macro na atuação das polícias, desde que sejam mantidas suas atribuições de policiamento judiciário e policiamento ostensivo. Em São Paulo, algumas ações foram feitas neste sentido, como a implantação dos Procedimentos Operacionais Padrão para a polícia militar, uma política de nível micro, elaborada pela própria instituição. Outras políticas também foram formuladas no

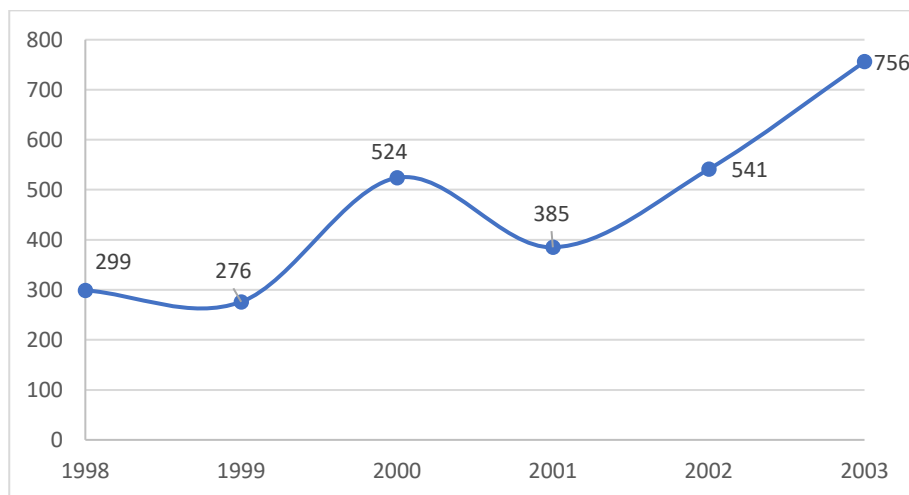
âmbito da macropolítica, elaboradas pelo Poder Executivo, como as políticas para contenção da letalidade policial.

Ao longo desta dissertação foram mencionadas pressões de movimentos sociais, organismos internacionais, atores acadêmicos, e entidades epistêmicas, no sentido de controlar a atuação da polícia nas ruas, sobretudo no tocante à letalidade policial, mas ainda há uma tensão na sociedade em relação à letalidade policial. Enquanto de um lado existem grupos da sociedade civil que reivindicam políticas para o controle da letalidade policial, por outro lado, parte considerável da população se posiciona favoravelmente à letalidade policial desde os anos 1980, posição esta que se resume na fórmula “bandido bom é bandido morto”.

No período analisado percebe-se o conflito no governo estadual em posicionar-se e promover políticas a esse respeito, provavelmente devido a um equilíbrio pontuado da política. True, Jones e Baumgartner (1999) caracterizam o que eles chamam de equilíbrio pontuado pela estabilidade dos processos políticos, com pequenas mudanças incrementais na maior parte do tempo, mas que podem ser interrompidos por uma mudança política drástica. Para que haja esta grande mudança, o problema público precisa passar a ser questionado, entrando no discurso político. Os autores retomam Schattschneider para lembrar que os grupos sociais mais desfavorecidos têm dificuldades para emplacar suas ideias na agenda política, porque lhes falta tempo e capital político, e desta forma, não conseguem romper com o sistema estabelecido, o que contribui para a manutenção do *status quo*.

Em fins dos anos 1990 e princípios de 2000, o governo do Estado de São Paulo, liderado por Mário Covas, mostrou-se mais aderente aos anseios de grupos da sociedade civil que desejavam controlar a letalidade policial. Nesta perspectiva, o governo criou alguns mecanismos objetivando conter o excesso do uso da força policial, tais como, a primeira Ouvidoria de Polícia do país, o PROAR – programa que afastava das ruas os policiais envolvidos em situação de morte. Ele ainda ratificou a proposta de lei da Assembleia Legislativa de publicação periódica de informações sobre a criminalidade, incluindo as mortes perpetradas por policiais, e o Grupo de Acompanhamento de Casos Letais e a Comissão Especial para Redução da Letalidade Policial. Os resultados destas políticas de Covas foram positivos para a redução da letalidade policial, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 15 – Mortos pela polícia militar em São Paulo entre os anos de 1998 e 2002



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

No ano de 1999 houve uma leve redução da letalidade policial em relação ao ano anterior, 299 e 276, respectivamente. Em 2000 houve um aumento de 89% em comparação ao ano anterior. O alerta para este aumento já estava dado no primeiro semestre de 2000, quando já haviam ocorrido 314 mortes perpetradas por policiais, mais do que todo o ano anterior. Por pressões da sociedade civil, o governo Covas emitiu a Resolução 526/2000 que estabeleceu a criação da Comissão Especial para Redução da Letalidade Policial e o Grupo de Acompanhamento de Casos Letais.

Em 2001, estes grupos apresentaram resultados efetivos para a redução em mais de 26% das mortes efetuadas por policiais militares, porém os números ainda continuavam altos, quando comparado com o ano de 1999 (276 mortes).

Em 2002, a postura do Executivo mudou em relação ao trabalho policial. O novo governador, Geraldo Alckmin, designou para o comando da Secretaria de Segurança Pública o promotor Saulo de Castro Abreu Filho que tinha um posicionamento favorável a uma polícia mais rígida, legitimando como corretas e como reações justificáveis os casos de mortes decorrentes da atividade policial. Desta forma, os índices de letalidade tornaram a subir em 2002, chegando a 756 mortos em 2003, o ápice do período considerado.

Nos governos subsequentes, este conflito em relação ao posicionamento do poder executivo paulista pró ou contra a letalidade ficou mais palpável. Na maior parte do tempo, estes governos ficaram sob o comando de Geraldo Alckmin que expressava

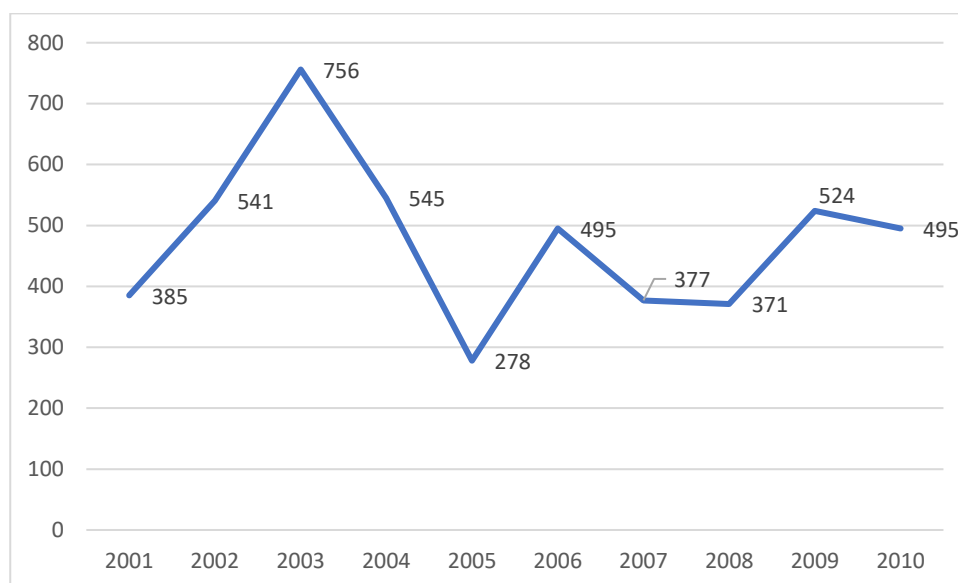
o ativismo do governo (Pierson, 2006), criando regras e proibições que ajudavam a moldar a vida dos cidadãos e das organizações por meio das políticas públicas. Desta forma, o governo oscilava entre os extremos de controlar a atividade policial ou enaltecer o trabalho mais rígido dos policiais. Apesar destas oscilações, ao longo do tempo é possível notar o recrudescimento do posicionamento do governador a respeito da letalidade policial, fato este observável tanto nos seus discursos (“Quem não reagiu, está vivo”), como nas nomeações para a Secretaria de Segurança Pública, da mesma forma como é possível perceber o ativismo do governo em doutrinar a sociedade em relação a esta temática.

True, Jones e Baumgartner (1999) consideram que há um monopólio político caracterizado por um subsistema político dominado por um interesse único, cuja imagem ou ideia é poderosa, conectada por valores políticos fundamentais compreendidos e apoiados pela população, num sistema estável, quando mudanças não ocorrem, o que chamam de *feedback negativo*. Sendo um monopólio político, ele obtém sucesso em amortecer pressões por mudanças, sobretudo se o grupo externo ao monopólio político for fraco para pressionar e desestabilizar o arranjo institucional que sustenta essa política. Esse monopólio pode ser desestabilizado por novos atores, antes enfraquecidos, que, ao se unirem podem implantar a nova política com novas regras e mudar o equilíbrio do poder. Este novo equilíbrio pode durar por um longo período até que ocorra uma nova mudança.

Durante o início dos anos 2000, diversos grupos da sociedade civil organizada, sobretudo os movimentos de juventude negra, pautaram a questão da letalidade policial como propulsora do genocídio da juventude negra e, por considerarem que se trata de um problema público nacional, as pressões do movimento se concentraram mais em reivindicações em âmbito federal, e passaram a dominar os Encontros e Fórum Nacional de Juventude Negra.

Em São Paulo, ao longo da primeira década dos anos 2000, a letalidade policial oscilou entre o menor nível, 278 em 2005 e o nível máximo de 756 mortos em 2003, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 16 – Mortos por policiais militares entre 2001 e 2010



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

Neste período não foram formuladas políticas visando a contenção da letalidade policial, constituindo um momento que pode ser considerado, de acordo com a perspectiva de True, Jones e Baumgartner (1999) como *feedback negativo*, no qual o governo manteve sua imagem ao conservar um monopólio político que não precisava ser alterado em relação a esta política. O governo tinha um monopólio político bem-sucedido em relação ao modo como gerenciava as políticas de segurança pública relacionadas à letalidade policial.

Desta forma, pode-se inferir que os grupos que reivindicavam mudanças na política de controle da letalidade policial não se fizeram ouvir adequadamente de forma que pudessem elevar a questão como um problema público adentrando na agenda macropolítica. Assim, o governo mantinha seu arranjo institucional, contribuindo para que a política não fosse alterada e para que seu poder político se mantivesse em equilíbrio, com a estabilidade no sistema político e a manutenção da política pública.

Já em princípios da década seguinte, este equilíbrio foi rompido. Novamente os números da letalidade policial mostraram-se preocupantes, e o governo buscou alternativas para modificar a situação. O *feedback positivo* segundo True, Jones e Baumgartner (1999) se define pelo momento em que mudanças ocorrem, sejam elas pequenas (incrementais) ou grandes. As grandes mudanças ocorrem no que os

autores chamam de pontuações, quando há mudança na preferência da política ou na atenção dada ao problema.

As tomadas de decisão, de acordo com True, Jones e Baumgartner (1999), tendem a ser decididas na mesma direção, até que algum fator force os tomadores de decisão a mudarem suas prioridades, se isto não acontecer suas decisões serão baseadas num conjunto limitado de possibilidades, de forma conservadora, no sentido de manter a política. Os fatores que influenciam a tomada de decisão, têm origens endógenas e exógenas. As primeiras se referem a questões burocráticas e às políticas do subsistema político, enquanto as outras são informações vindas do ambiente externo, de novos atores.

Os autores afirmam que as circunstâncias endógenas geralmente culminam na permanência da política ou em pequenas mudanças incrementais. Grandes mudanças de origem endógena, para eles, só seriam possíveis, caso houvesse conflitos internos no subsistema político. Mudanças drásticas na política, em geral, ocorrem baseadas em circunstâncias exógenas.

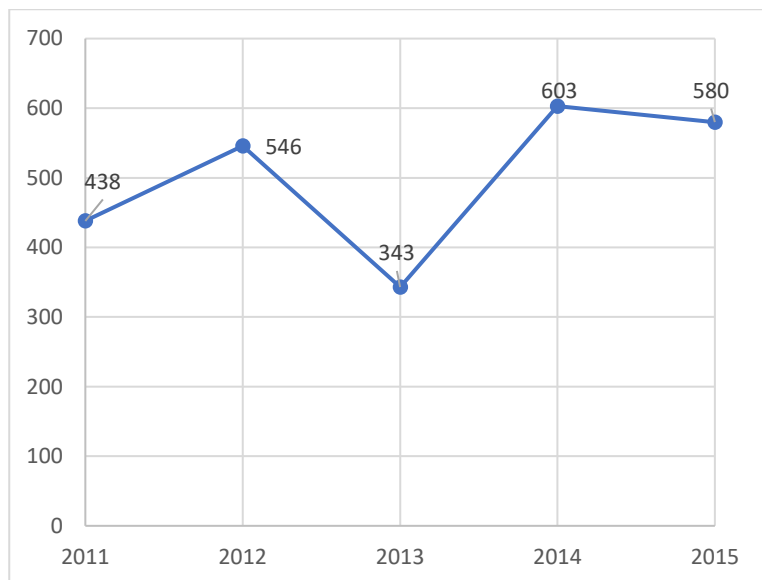
No caso estudado, as resoluções emitidas pela Secretaria de Segurança Pública foram ocasionadas por circunstâncias externas: as pressões da sociedade civil organizada indignada com o excesso da letalidade policial que, de certa forma, chamaram a atenção dos tomadores de decisão diante daquele problema. No entanto, a tomada de decisão foi realizada de forma unilateral pelo poder Executivo que, mesmo que influenciado por fatores externos, tomou a decisão internamente sem consultar os outros atores diretamente interessados (legislativo, sociedade civil, ou até mesmo as forças policiais) para formular essa política pública específica. Posto isso, e baseando-se no resultado da política, considerando a letalidade policial que não foi reduzida substancialmente, pode-se supor que a política foi uma pequena mudança incremental, sem efetividade em seus resultados.

As políticas para contenção da letalidade adotadas consistem nas Resoluções 005/2013 e 040/2015, ambas emitidas pela Secretaria de Segurança Pública. Consideramos que foram medidas incrementais porque realizadas endogenamente e sem alterações radicais da política proposta, uma vez que a maior parte das diretrizes destes ordenamentos dizem respeito a normativas jurídicas já estabelecidas, como o controle da atividade policial, incumbência a ser realizada pelo Ministério Público.

A Resolução 005/2013 foi emitida em janeiro de 2013, desta forma, é possível auferir seus resultados ainda neste ano. O que motivou a medida foi o

recrudescimento dos confrontos entre o PCC e a polícia que implicou no aumento da letalidade policial em 2012. Quando comparados os anos de 2011 e 2012, houve aumento de 24% na incidência da letalidade policial.

Gráfico 17 – Mortos pela polícia militar em São Paulo entre os anos de 2011 e 2015



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, acessado em 16 jun 2016.
Elaboração própria.

As diretrizes desta Resolução, embora reforcem apenas ordenamentos jurídicos já existentes, parecem ter inibido a letalidade policial, pois resultaram numa queda de 38% das mortes.

No entanto, em 2014, as mortes perpetradas por policiais tornaram a aumentar 75% em relação a 2013 e, desta vez, sem nenhum acontecimento extraordinário que pareça ter influenciado o aumento como acontecera em 2012.

Em 2015, houve uma ligeira queda no número de mortos por policiais militares (4%), e em 2016 também, quando houve 576 mortes em decorrência da ação policial. Porém, nos anos subsequentes, o aumento retornou: em 2017 foram 643 mortos por policiais militares, este número mantendo-se estável em 2018, com 642 vítimas fatais.

Estes números apresentam redução logo na sequência da implantação das resoluções, o que pode indicar que os policiais se sentiram temerosos quanto à implicação que o excesso do uso da força policial poderia lhes trazer. Entretanto, pouco tempo depois, esses números retornam aos patamares anteriores, aumentando

novamente. Posto que as diretrizes de ambas as resoluções focavam em questões relacionadas aos procedimentos investigatórios da polícia civil e do Ministério Público, ou seja, eram reiteraões de procedimentos normativos já existentes, pode-se afirmar que foram políticas incrementais que pouco alteraram o âmago da política pública relacionada às punições para abusos no uso da força policial e, por isso, quando policiais notaram que não havia alterações quanto a um aprofundamento das investigações e possíveis punições àqueles que excediam no uso da força, tornaram a agir da mesma maneira, e os índices de letalidade policial subiram novamente. Isto significa que a política incremental não foi capaz de alterar o problema público aventado pela sociedade civil quanto ao excesso do uso da força policial.

De acordo com Charles Lindblom (2012), políticas pontuais são caracterizadas como decisões políticas incrementais: não são grandes decisões, nem geram grandes custos, os meios e os fins são pensados conjuntamente e a ação política estaria baseada em pequenas decisões, de modo a poder ajustar a escolha da alternativa em consonância com outros atores, em pequenas negociações políticas entre os decisores.

Este autor acredita ainda que, caso seja escolhida uma política inadequada para a resolução de um problema de forma incremental, esta tem uma resolução mais fácil, inclusive na volta atrás ou na implantação de outra política, do que se houvesse sido escolhida uma política drástica para a resolução do problema anterior:

En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos anteriores similares. En según lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política se ala resolución final de un problema. Su decisión solo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado – con mayor rapidez que si la política avanzara a trancos más drásticos y espaciados en el tiempo. (LINDBLON, 2012, p. 220)⁴⁰

⁴⁰ “Em primeiro lugar, o conhecimento das sequências passadas dos passos de uma política permite ao decisor prever as consequências prováveis dos passos anteriores similares. Em segundo lugar, não necessita tentar grandes saltos até seus objetivos, coisa que exigiria previsões para além de seu conhecimento e de qualquer outro, porque não espera que sua política vá além da resolução final de um problema. Sua decisão só é um passo, que se tem êxito pode ser seguido rapidamente por outro. Terceiro, é capaz de comprovar suas previsões antes de dar o passo seguinte. Por último, com frequência pode por remédio com bastante rapidez a um erro passado – com maior rapidez que se a política avançasse a passos mais drásticos e largos no tempo” (tradução livre da autora).

Empregando a teoria incremental de Lindblom (2012) para caracterizar as mudanças políticas pontuais realizadas para a contenção da letalidade policial no estado de São Paulo, verifica-se que elas não foram capazes de resolver o problema. Quando muito, remediaram-no por um curto período de tempo, buscando, de certa forma, ouvir uma parte da população que busca a solução do problema, mas, por outro lado, continuando a atender aos interesses de uma elite política e econômica e também à demanda de outra parte considerável de eleitores que acreditam que o slogan “bandido bom, é bandido morto” deve ser a diretriz adequada para a política de segurança pública no estado.

A política incremental realizada pelo governo paulista nas políticas de segurança pública demonstra ainda o ativismo do governo em influenciar o posicionamento da sociedade. Para Paul Pierson (2006), as políticas públicas influenciam o desenvolvimento e a expressão organizacional dos interesses da sociedade civil. Por um lado, o governo se mostra atuante em afirmar que implementou políticas para combater a letalidade policial, porém, deixa transparecer em seus discursos a legitimação das mortes perpetradas por policiais em supostos confrontos, antes mesmo de concluídas as investigações, de modo a reforçar o posicionamento popular dos favoráveis à letalidade policial e influenciar opinião pública dos indecisos em favor da maior letalidade ou desfavoravelmente ao controle da atividade policial. Desta maneira, mesmo com as políticas para contenção da letalidade policial, o discurso do governo é contrário ao controle do excesso do uso da força pela polícia, resultando na continuidade da alta letalidade policial.

Estas políticas elaboradas pela Secretaria de Segurança Pública podem ser consideradas tímidas e incrementais. Sugere-se isso porque, a despeito da inovação com a criação do Grupo de Acompanhamento de Casos Letais e da Comissão Especial para Redução da Letalidade Policial, a Resolução 526/2000, as demais, 005/2013 e 040/2015 não foram inovadoras no sentido de uma mudança efetiva da política de segurança pública. Estas resoluções simplesmente reiteraram ordenamentos jurídicos já existentes, como a relação de controle do Ministério Público perante a atividade policial já prevista na Constituição Federal de 1988.

Além de incrementais, conforme o discurso do Executivo que buscava trazer uma polícia mais dura, as políticas realizadas por Alckmin para conter a letalidade policial podem apenas ter sido uma nuvem de fumaça para esconder a inação do governo perante este problema.

Bachrach e Baratz (1962) argumentam que existe uma face do poder que é invisível àqueles que pensam o exercício do poder apenas como tomada de decisão. Para eles, pode ocorrer no sistema político uma mobilização enviesada que faz com que se perpetuem valores dominantes, sem que temas contrários a estes valores e interesses dominantes cheguem à mesa de discussão. Segundo os autores, esta mobilização da orientação política suprimiria alguns temas da agenda política, através da restrição e bloqueio das preferências de outros grupos sociais. A esta supressão das preferências dos outros grupos, Bachrach e Baratz (1962) chamaram de inação do governo, quando questões latentes são camufladas e moldadas, manipuladas em direção às preferências do grupo dominante.

Mesmo tendo sido trazido para a esfera macropolítica, o problema da letalidade policial foi tratado circunscritamente no âmbito do Poder Executivo paulista, que elaborou as resoluções por meio da Secretaria de Segurança Pública, mas não dialogou com as partes envolvidas – aqueles que reivindicavam soluções para o problema, os que causam o problema, os que poderiam produzir alternativas de solução ao problema e tampouco os que poderiam contribuir com medidas para a contenção do problema, nesta ordem, a sociedade civil, as polícias, o Poder Legislativo e o Ministério Público. Desta forma, o governo paulista, após 2002, suprimiu a expansão dos conflitos relacionados à letalidade policial, ao mesmo tempo que se mostrou ativo em tomar decisões a este respeito, elaborando as resoluções isoladamente, nomeando como secretário de Segurança Pública membros do Ministério Público que teriam a atribuição de controlar a atividade policial. Desta forma, o governo teria a capacidade de “controlar ou manipular os valores sociais e políticos (isto é, de “mobilizar vieses”), impedindo que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas [fossem] objeto de discussão e deliberação pública” (Bachrach, Baratz, 1962, p. 149). E assim, as diretrizes presentes nas resoluções não se mostraram capazes de efetivar a política para conter a letalidade policial, posto que eram políticas tímidas e incrementais, enfraquecidas pelo discurso do Executivo favorável a um policiamento mais truculento, condizente com os valores dominantes que exigem a determinado grupo social somente os encargos da política pública, no caso, a morte de sujeitos considerados inúteis para a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou apresentar a atuação ativa do Poder Executivo paulista nas políticas de segurança pública para contenção da letalidade policial entre os anos de 1996 e 2015. Para isso, mostrou o ativismo do governo estadual em elaborar normativas para controlar a letalidade policial isoladamente por meio de resoluções emitidas pela Secretaria de Segurança Pública. Apresentou ainda que há um imbricamento nas relações entre o Poder Executivo e Ministério Público no que diz respeito a algumas secretarias estaduais, sobretudo a da Segurança Pública, em que o governador nomeou como chefe, ao longo do período analisado, membros do Ministério Público, que passaram a comandar as polícias, quando constitucionalmente são responsáveis pela fiscalização e controle da atividade policial. Foi apresentado também o empreendedorismo moral praticado por diversos atores da sociedade, sobretudo, pelo chefe do poder Executivo, aprovando a atuação letal da polícia militar que retroalimentava o senso comum popular de que “bandido bom, é bandido morto” ao afirmar que “Quem não reagiu, está vivo”. A dissertação indicou ainda que, mesmo com o ativismo do Executivo em elaborar políticas para contenção da letalidade policial, estas foram políticas incrementais tímidas que não trouxeram alteração significativa ao quadro excessivo de pessoas mortas pela polícia militar.

A trajetória permeada pela dissertação inicialmente passou pela constituição da polícia no Brasil, com enfoque na estruturação da PMESP, devido a sua atribuição de policiamento ostensivo e, por consequência, pela responsabilidade pelo maior número de mortos em supostos confrontos, quando comparada à polícia civil. Nesta abertura foi destacado ainda o trabalho da ROTA devido aos altos índices de letalidade deste destacamento e também por este figurar como exemplo de atuação, ética e moral aos demais batalhões.

O trabalho mostrou também a emergência dos movimentos sociais de juventude negra que, junto a outras entidades da sociedade civil, pautaram a questão da letalidade policial como um problema público, ressaltando a incidência majoritária em jovens negros, implicando no genocídio da juventude negra perpetrado pelo Estado. Os grupos apresentaram recomendações ao Estado e exigiram políticas públicas para a contenção da letalidade policial.

A sequência da pesquisa exibiu as estatísticas oficiais da letalidade policial produzida em São Paulo e os indicadores que caracterizam excesso no uso da força

policial, indicando a alta letalidade policial no estado de São Paulo, durante a maior parte do tempo do período analisado (1996 – 2015).

Foram apresentados os contextos nos quais os grupos organizados da sociedade civil e organismos nacionais e internacionais de direitos humanos sinalizavam quanto ao problema público da letalidade policial e as recomendações que estes grupos fizeram para que houvesse a redução da letalidade policial. Foi mostrado como a elaboração das políticas públicas é feita, no sentido de enquadrar alguns segmentos sociais como público-alvo da política – merecedores de benefícios ou de todas as sanções e encargos da política – e como o segmento destinatário da política pode permanentemente ser impossibilitado de alguma mudança social, devido ao desenho da política pública, bem como, devido ao empreendedorismo moral exercido por atores influentes na sociedade, inclusive o próprio governo.

Desta feita, foram apresentadas as resoluções elaboradas pelo Executivo paulista, por meio da Secretaria de Segurança Pública, que tinham o intuito de reduzir a letalidade policial, inicialmente criando organismos para acompanhamento, controle e proposição de soluções para a letalidade policial, em seguida, reforçando diretrizes em torno de mecanismos investigatórios para apuração de possíveis abusos no uso da força policial.

O protagonismo do Poder Executivo paulista acerca das políticas para contenção da letalidade policial também foi relatado, como a atuação favorável pelo tempo de permanência do mesmo partido – PSDB – no comando do governo durante todo o período analisado. Outro ponto destacado sobre o protagonismo do Executivo nas questões relacionadas à letalidade policial foram as nomeações para o comando da Secretaria de Segurança Pública de membros do Ministério Público, que passaram a ser chefes das polícias, instituições que, constitucionalmente devem ser fiscalizadas e controladas pelo Ministério Público, o que configura um imbricamento dos poderes prejudicial ao controle mútuo entre Executivo e Judiciário, o que garante ao primeiro maior concentração de poder e uma atuação desregrada.

Por fim, a dissertação sustenta que todo o ativismo do Poder Executivo paulista foi insuficiente para conter as mortes cometidas por policiais, seja porque, por um lado, o discurso do governo era de aprovação e legitimação da letalidade policial, seja porque as políticas implantadas eram incrementais, reforçando apenas mecanismos investigatórios já presentes nos ordenamentos jurídicos brasileiros e ineficazes em seus objetivos. Estas políticas, em um primeiro momento intimidavam a atuação

policial tendente à morte do opositor, o que implicou em redução razoável da letalidade policial. Entretanto, em um momento seguinte, a letalidade tornava a seu “curso normal” de alta incidência, quando policiais percebiam que as normativas para apuração investigatória não estavam acontecendo e, consecutivamente, também não ocorria julgamento e punição nos casos de uso excessivo da força policial.

Assim, há continuidade à perpetuação das mortes perpetradas por policiais, o que, anualmente dizima centenas de homens, jovens e negros em São Paulo, por meio de uma política ineficaz para controle da letalidade policial, mas eficaz para o genocídio da juventude negra.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELE, Sergio. **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. V. IV. São Paulo: ANPOCS; Editora Sumaré; Brasília: CAPES, 2002.
- ADORNO, Sergio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. In: **Tempo Social, Revista Sociologia USP**, São Paulo, 11(2): 129-153, out 1999.
- AFFONSO, Beatriz Stella de Azevedo. **O controle externo da polícia: a implementação da lei 9299/96 no estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho**. Rio de Janeiro, 2015.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton - "Two Faces of Power" in: American Political Science Review, Vol. 56, Nº 4, 1962.
- BARCELLOS, Caco. **Rota 66**. São Paulo: Globo, 1997.
- BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18 (1): 77-86, 2004.
- BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. 1940.
- BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.
- BRASIL. Portaria Interministerial n. 4226. Estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 jan 2011.
- BRASIL. Resolução nº 8. Dispõe sobre a abolição de designações genéricas, como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez 2012.
- BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- BUENO, Samira. **Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade na ação da PMESP**. 2018. 225f. Tese (Doutorado) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.
- BUENO, Samira; CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sergio. Sob fogo cruzado II: letalidade da ação policial. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000.

CANO, Ignacio, Políticas públicas de segurança no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. In: **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. N. 5. Ano 3, 2006.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações de direitos humanos. In: **Tempo Social; Revista Sociologia**. USP, São Paulo, 9 (1): 249-265, mai 1997.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa**: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. Tese (doutorado) São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2017.

CERQUEIRA, D. et al. *Juventude perdida*. **Atlas da violência 2016**. IPEA / FBSP, 2016.

_____. *Homicídios de afrodescendentes*. **Atlas da violência 2016** – IPEA / FBSP, 2016.

_____. *Violência policial*. **Atlas da violência**. IPEA / FBSP, 2016.

_____. *Mortes violentas indeterminadas e a qualidade dos dados*. **Atlas da violência 2016**. IPEA / FBSP, 2016.

COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil**: controle e participação. 2005. 262 f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei s/n**. 2012.

COSTA, Arthur Trindade M.; LIMA, Renato Sergio. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. In: **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 84, São Paulo: ANPOCS, 2018.

DIAS NETO, Theodomiro (coord). Regulações sobre o uso da força pelas polícias militares dos estados de São Paulo e Pernambuco. In: FIGUEIREDO, Isabel Seixas. NEME, Cristina; LIMA, Cristiane S. L. (org). **Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.

DROR, Yhezkel. Salir del passo, ¿“ciencia” o inercia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. v 1, Brasília: ENAP, 2006.

EL PAIS BRASIL. Alguns promotores apoiam o extermínio de indesejáveis. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454499372_782305.html. Acesso em: 3 jun 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. N. 35 (1), pp. 119-144, jan/fev 2001.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**, Volume II Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** Vol. 18 nº 51 fevereiro/2003.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, mai-ago. 2012.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e Segurança**. São Paulo: Alfa-Omega, 1973.

FIORE, Danilo Cesar. **Bases sociais e interiorização: o predomínio eleitoral do PSDB paulista (1994-2014)**. 2016, 146f. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FUKS, Mario. *Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. In: **BIB**, Rio de Janeiro, nº 49, 1º semestre de 2000, pp. 79-94.

GRECO, Rogerio. **Atividade policial: aspectos penais, administrativos e constitucionais**. 4 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012.

HAM, Christopher; HILL, Michael, **O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno**. Campinas. Tradução: Renato Dagnino e Renato Amorim. Adaptação e revisão: Renato Dagnino, 1995.

HOLLOWAY, Thomas. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo**. Human Rights Watch, 2009.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. "Social Construction and Policy Design" in: Paul Sabatier (ed.) – **Theories of the policy process** – Boulder: Westview Press, 2007.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Posicionamento sobre o uso da força policial**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2014. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/posicionamento_sobre_uso_da_fora_pelas_policias.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Regulações sobre o uso da força pelas polícias militares dos estados de São Paulo e Pernambuco. In: NEME, Cristina; LIMA, Cristiane S. L.; **Direitos humanos. Coleção pensando a Segurança Pública**. V. 2, Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.

JUSTIÇA GLOBAL. *Violência policial - Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado*. In: **Relatório de Execuções Sumárias no Brasil – 1997-2003**. 2003.

LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonarda, CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** - um estudo sobre o controle externo das polícias no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 30, n. 1. Jan/abr 2015.

LIMA, Renato Sergio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. In: **Novos Estudos**. N. 80, São Paulo, mar. 2008.

LINDBLOM, Charles E. *La ciencia de “salir del paso”*. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Zk8X6MLWzDIJ:https://ecaths1.s3.amazonaws.com/estadopoliticaspUBLICAS/1303319632.Lindblom-Salir-Del-Paso.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=b>. Acessado em 22 jun. 2016.

LINDBLOM, Charles E. *Todavía tratando de salir del paso*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete **Políticas públicas**: coletânea. v 1, Brasília: ENAP, 2006.

LOCHE, Adriana. A letalidade da ação policial: parâmetros para análise. In: **TOMO – Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe**. n.17, jul / dez 2010.

MACEDO, Henrique de L. dos S., **“Confrontos” de ROTA**: A intervenção policial com “resultado morte” no estado de São Paulo. 2016. 188f. Dissertação (mestrado). São Carlos, Universidade Federal de São Carlos., 2016.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**. A ascensão do PCC e o mundo do crime. São Paulo: Todavia, 2018.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: **BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre 1997.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin / Fapesp, 2011.

MISSE, Michel (coord). “**Autos de resistência**”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001 – 2011). Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2003.

MORAIS, Danilo de Souza; RAMOS, Paulo Cesar. Juventude negra na construção democrática brasileira do século XXI. In: **Revista da ABPN**. v. 5, n. 9, nov/fev. 2013.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. In: **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 84, São Paulo: ANPOCS, 2018.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domicio. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo. **Polícia, Estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

NEME, Cristina. **A instituição policial na ordem democrática**: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FFLCH-USP, 1999.

NERY, Marcelo B.; ADORNO, Sergio. O movimento da criminalidade em São Paulo: um recorte temático e bibliográfico. In: **BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, n. 76, 2º semestre de 2013 (publicada em julho de 2015).

OLIVEIRA JR., Emanuel Nunes de. **Política pública e estratégias de controle das ações policiais em São Paulo**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

OLIVEIRA JR., Emanuel Nunes de. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no estado de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 6, Ed. 10, Fev/Mar 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Relator Especial, Philip Alston, sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias referente a sua missão ao Brasil**. Tradução não oficial providenciada pelo Projeto de Execuções Extrajudiciais do Centro de Direitos Humanos e Justiça Global, Faculdade de Direito da Universidade de Nova York. 2008.

OUVIDORIA DE POLÍCIA DE SÃO PAULO. **Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo e vitimização policial em 2017**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2018.

PARÁ. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: <http://www.segup.pa.gov.br/> . Acessado em 10 mai. 2019.

PAZ, Francisco Jesus. **Políticas e gestão em Segurança Pública**. São Paulo: PUC-SP, 2009.

PIERSON, Paul. "Public Policies as Institutions". In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (eds). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**, New York: New York University Press, 2006.

PINC, Tânia Maria (coord) **Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

PINC, Tânia Maria. **Treinamento policial**: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sergio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. In: **Tempo Social; Revista Sociologia**. USP, São Paulo, 9 (1): 43-52, mai 1997.

PINHEIRO, Paulo Sergio; SADER, Emir. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. In: **IMESC**. Soc. Dir. Saúde. São Paulo, v. 2, n.2, p. 77-95, 1985.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH - 3) / Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SEDH/PR, 2010.

RAMOS, Paulo César. **“Contrariando a estatística”**: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. 2014. 186 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/>. Acessado em 20 mai. 2019.

SALLA, Fernando, ALVAREZ, Marcos Cesar; SOUSA, Luis Antonio F. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Disponível em: <http://novo.nevusp.org/wp-content/uploads/2015/01/down250.pdf>. Acessado em 11 jun. 2016.

SALLA, Fernando, ALVAREZ, Marcos Cesar; SOUSA, Luis Antonio F. Relatório do projeto Construção das políticas de segurança e o sentido da punição, 1822-2000 – Anexo 1: Aspectos comparativos das políticas de segurança em São Paulo em

períodos de transição. 2003. Disponível em: <<http://NEV-USP>> Acesso em: 11 jun. 2016.

SÃO PAULO. Lei n. 9155/1995. Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação trimestral das informações referentes à atuação das polícias estaduais. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP. 16 mai. 1995.

SÃO PAULO. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Disponível em: www.policiamilitar.sp.gov.br. Acesso em 10 jun. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. Disponível em: <www.ssp.sp.gov.br>. Acesso em 10 jun. 2016.
São Paulo: ANPOCS: Editora Sumaré; Brasília: CAPES, 2002.

SCHLITTLER, Ana Carolina. “**Matar muito, prender mal**”. A produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em São Paulo. Tese (Doutorado). São Carlos: UFSCAR, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Resolução SSP/SP 005/2013**.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Resolução SSP/SP 040/2015**.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Resolução SSP/SP 526/2000**.

SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens (CPIADJ)**. Relatório Final. Brasília: Senado Federal, 2016.

SILVESTRE, Giane. “**Enxugando iceberg**” como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo. Tese (Doutorado). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2016.

SINHORETTO, J. (Resp.). Relatório Final: A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais no Brasil. In: FIGUEIREDO, Isabel Seixas (org.). **Segurança pública e direitos humanos**: temas transversais. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.

SINHORETTO, Jacqueline; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane. Juventude e violência policial no município de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 11, n. 1, pp. 10-35, fev. / mar. 2016.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTNER, Maria Carolina. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo**: letalidade policial e prisões em flagrante. Sumário Executivo, 02 abr. 2014. São Carlos: Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2014. Disponível em: http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf. Acesso em 07 out. 2015.

TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. "Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking". Paul Sabatier (ed.) – **Theories of the policy process** – Boulder: Westview Press, 1999.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2006.